

CA1

YC 2  
- 1986  
T 27



# **Terrorism**

## **The Report of the Second Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety**


*Chairman*

**The Honourable William M. Kelly**

*Deputy Chairman*

**The Honourable Daniel P. Hays**

1989



Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/39262509010030>

CA1  
YC2  
-1986  
T27

# **TERRORISM**

## **The Report of the Second Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety**

*Chairman*

**The Honourable William M. Kelly**

*Deputy Chairman*

**The Honourable Daniel P. Hays**

*JUNE 1989*





© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YC 2-342/3-01

ISBN 0-662-56830-3

## REPORT OF THE COMMITTEE

The Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety has the honour to present its

### SECOND AND FINAL REPORT

In obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 9, 1989, your Committee has proceeded to study the Report of the Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety, entitled: "Terrorism", tabled in the Senate on 10th August, 1987, and now presents its final report.



## Membership of the Committee

---

The Honourable William M. KELLY, *Chairman*

The Honourable Daniel HAYS, *Deputy Chairman*

And

The Honourable Senators:

BOSA, Peter

CORBIN, Eymard

FLYNN, Jacques

KENNY, Colin

MACDONALD, Finlay

\* MACEACHEN, Allan J. (or Frith)

\* MURRAY, Lowell (or Doody)

\* Ex Officio Members

Note: The Honourable Senators Gigantès and Fairbairn also served on the Committee at various stages.

Line Gravel

*Clerk of the Committee*





## Order of Reference

---

Extract from *the Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, May 9, 1989:

"The Honourable Senator Kelly moved, seconded by the Honourable Senator Kenny:

That a special committee of the Senate be appointed to review the recommendations contained in the Report of the Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety, entitled: "Terrorism", tabled in the Senate on 10th August, 1987;

That, notwithstanding Rule 66(1) (b), the Honourable Senators Bosa, Corbin, Fairbairn, Flynn, Hays, Kelly, Kenny, MacDonald (*Halifax*), MacEachen (or Frith) and Murray (or Doody) act as members of the special committee, and that three members constitute a quorum;

That the committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the committee; and

That the committee present its final report to the Senate no later than 30th June, 1989.

After debate,

The question being put on the motion, it was --

Resolved in the affirmative".

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## TABLE OF CONTENTS

<b>FOREWORD</b>	<b>1</b>
<b>PREAMBLE</b>	<b>3</b>
<b>The First Senate Special Committee</b>	<b>3</b>
<b>Government Response to the First Committee's Report</b>	<b>4</b>
<b>Note - Counter-Terrorism Task Force</b>	<b>6</b>
<b>PART I: The Nature and Extent of the Terrorist Threat to Canada</b>	<b>7</b>
<b>Summary</b>	<b>7</b>
<b>Background</b>	<b>7</b>
Tactical Adjustments	9
New Trends	9
<b>PART II: The Federal Government's Counter and Anti-terrorism Establishment</b>	<b>11</b>
<b>Summary</b>	<b>11</b>
<b>Background</b>	<b>11</b>
The Cheriton Task Force Recommendations	11
<b>Committee Observations and Recommendations</b>	<b>12</b>
The "Lead Minister" Concept	12
CSIS	15
CSIS and the RCMP	15
SERT	16
Intelligence - Gathering and Threat Analysis	16
Transport and Air Security	16
<b>PART III: Intergovernmental Arrangements and Co-operation</b>	<b>19</b>
<b>Summary</b>	<b>19</b>
<b>Background</b>	<b>19</b>
The Cheriton Task Force	20
<b>Committee Observations and Recommendations</b>	<b>21</b>
Subsection 61(2) Agreements	21
Inter-Police Force Agreements	21
Joint Training and Exercises	24
Co-ordination Between CSIS and Crown Prosecutors	25
CSIS and Local Police Forces	26

<b>PART IV: The Role of the Media</b>	27
<b>Summary</b>	27
<b>Background</b>	27
<b>Committee Observations and Recommendations</b>	29
The Public Affairs Function	30
Media Guidelines	31
Police-Media Relations	32
<b>Conclusion</b>	33
<b>APPENDIX A: Historical Perspective on the Extent and Nature of the Terrorist Threat to Canada and Canadians</b>	35
<b>APPENDIX B: List of Witnesses</b>	43



## Foreword

---

In the aftermath of the bus hi-jacking that ended on Parliament Hill on April 7, 1989, several Senators associated with the first Senate Special Committee on Terrorism and Public Safety began to wonder if the federal government was better prepared to respond to a terrorist crisis than it had been when the Committee reported in July 1987. In particular, we wondered at the extent to which the government had reviewed, and responded to the Committee's Report. Accordingly, a new Committee was established by the Senate consisting of many of the members of the first Committee.

As with the first Committee, we held most of our sessions *in camera* for security purposes and to encourage government and law enforcement officials to be as open and candid as possible. Only the section of hearings relating to the role of the media was held in public.

I am sincerely grateful to all members of the Committee who, once again, sat through hearings that often were lengthy and dealt with complicated issues.

The Committee wishes to express its appreciation to the Clerk of the Committee, Line Gravel and to Don Gracey, Marc Kealey, Pina Shore, Grace Tam and Nancy Coldham from C. G. Management and Communications Inc. of Toronto for their assistance in doing background research and analysis, organizing hearings, preparation and editing the Report.

Finally, the Committee is grateful to the government officials, law enforcement officers and other witnesses who appeared before the Committee, in some cases more than once, sometimes giving up free time to do so.

W. M. Kelly

Chairman  
Brussels, June 1989.



## Preamble

---

### **The First Senate Special Committee**

The first Senate Special Committee on Terrorism and Public Safety was established in October, 1986. After research, analysis and hearings that extended until May, 1987, the Committee released its Report in July of that year.

In essence, that Report concluded that the Canadian government was not as prepared as it could or should be to respond to terrorist threats and incidents occurring in Canada or involving Canadian or Canadian interests abroad. Deficiencies identified related to the organization and co-ordination of federal departments and agencies having a role in counter-terrorism and crisis management; co-ordination and co-operation between levels of government, particularly between the RCMP on one hand and provincial and municipal police forces on the other; and the federal government's immigration policies and procedures. The Committee also reviewed and commented on the role of the media -- primarily the broadcast media -- in covering terrorist threats and incidents and concluded that better police-media relations and media guidelines were required to reduce the risk of media coverage jeopardizing the resolution of terrorist incidents and perhaps endangering lives.

On April 7th, 1989, a bus with 11 passengers on board was hi-jacked in Montreal and ended up on Parliament Hill in Ottawa. Although the incident was brought to a speedy and bloodless solution, the handling of the incident prior to the bus' arrival on Parliament Hill indicated that certain of the deficiencies noted by the Committee two years earlier persisted and important work remained to be done. While not wishing to diminish the RCMP's success, the Committee notes that good fortune may also have come into play. There was an unusual police and security presence on Parliament Hill that day for the state visit of the President of Costa Rica. A legitimate question is whether the RCMP could have reacted as quickly to isolate the incident otherwise.

On that basis, on May 9, 1989 the Senate approved a Motion that another Committee of the same name be established to review developments and progress and any

response to the first Committee's recommendations over the past two years. After a preliminary period of research and analysis, the Committee began hearings on June 12.

The Committee's investigation did not extend, in any detail, to the events of April 7th. The Solicitor General has directed the Commissioner of the RCMP to undertake an investigation, in consultation with the Sûreté du Québec and the other police forces involved. The Committee decided not to do anything that would duplicate that investigation but looks forward to the results of the Commissioner's review.

### **Government Response to the First Committee's Report**

There is no question in the Committee's mind that the government treated the Report of the first Committee seriously and responded effectively to a number of the Committee's observations and recommendations.

On September 15, 1987, on the initiative of the Privy Council Office, it was decided to set up a Counter-Terrorism Task Force. The Task Force would operate under the auspices of the Privy Council Office and the Ministry of the Solicitor General and would respond to the Committee's recommendations relating to the machinery of government issues, co-ordination and co-operation within the federal government and to federal-provincial-municipal co-ordination and co-operation. The full text of the Task Force's terms of reference is set out in the note on page 6. The Task Force consisted of individuals seconded from those departments and agencies having a major role to play in counter-terrorism and crisis management, namely the Privy Council Office, National Defence, Transport Canada, the Canadian Security Intelligence Service, the RCMP, the Department of the Solicitor General, External Affairs and the Communications Security Establishment.

In December of that year, Major General G. R. Cheriton (Ret'd) was appointed to head the Task Force and in January, 1988 work got underway. An interim report was submitted in April, 1988 to the Interdepartmental Committee on Security and Intelligence (ICSI) and ICSI directed that the Task Force continue its work and prepare, as well, a draft "National Counter-Terrorism Plan". In January, 1989 the Plan was approved by ICSI and is being implemented on an administrative basis, pending Cabinet approval expected sometime this summer. After Cabinet approval, the Plan will form the basis for discussions with the provinces leading ultimately to their integration into the Plan and its implementation.

The Committee is generally pleased with the Cheriton Task Force Report, as far as it goes. In a general sense, the Committee wonders why another bureaucratic exercise



over 18 months was necessary essentially to confirm the Committee's observations and findings and why, more importantly, Cabinet has yet to review and approve the Plan. In the first Committee's Report, the Committee expressed concerns over the lack of political oversight of the federal government's counter-terrorism policies and establishment. The apparent lack of direct political involvement in the Cheriton Task Force process and the fact that Cabinet approval remains outstanding, indicate that Ministers and their senior political advisors remain reluctant to involve themselves directly in this important aspect of government. As long as this situation persists, counter-terrorism policies and procedures will not receive the attention and priority they deserve.

The Committee also has concerns or reservations about several specific recommendations in the Task Force report. These will be noted at appropriate points in the following Report.

In its 1987 Report, the Committee reviewed Canada's immigration policies and procedures in the context of counter-terrorism. Since then, the government has proposed and Parliament has approved amendments to the *Immigration Act* (Bills C-55 and C-84) that should go a long way to resolving many of the deficiencies identified by the Senate Committee. Given the extensive debate on that subject during the two Bills' review by Parliament and since it is too soon to judge their operational impact, the Committee did not revisit the subject of immigration policies and procedures.

The Report that follows sets out the Committee's understanding of developments and changes, including the response to the Committee's Report, in the other areas reviewed by the Committee in 1986-1987. The Report begins, however, with a brief on the extent and nature of the terrorist threat to Canada, focusing on any trends or developments over the past two years since the first Committee's last set of hearings.

In its Report released in July 1987, the Committee took pains to describe in some detail the background to and structure of the various aspects the Committee was reviewing. This Report does not duplicate those descriptions. Instead, the first page of each Part of this Report gives the reader the relevant page reference in the first Committee's Report for the descriptive background.

## **Note - Counter-Terrorism Task Force**

### Terms of Reference

"... a counter-terrorism Task Force is established for the purpose of planning and putting in place a comprehensive counter-terrorism contingency planning and crisis management capability for the federal government. The Task Force shall perform this task within the framework of approved government policies on counter-terrorism and existing Ministerial responsibilities for this subject.

Specifically, the Task Force shall address:

- the required interdepartmental policies, plans and procedures to ensure that the government is well equipped to respond in a coordinated and effective way to terrorist threats to Canada and Canadian interests and to manage terrorist related incidents effectively and efficiently;
- the means and resources required to test and maintain these capabilities;
- the required improvements in federal-provincial-municipal police and intergovernmental relationships in the counter-terrorism area, both government-wide and between individual agencies;
- the need for counter-terrorism research and development; and
- the need for policy development or actions by individual departments, in areas of government-wide impact.

The Task Force is to perform these functions in two phases; the planning of the capability should be completed by the end of January 1988. Implementation of the plan shall be completed by the end of 1988."

## The Nature and Extent of the Terrorist Threat to Canada<sup>1</sup>

---

### Summary

The number of terrorist incidents in Canada or affecting Canadians has fallen since the first Committee's Report. This is due to a number of factors, including a change in tactics by the major group in Canada responsible for "international" terrorist activities. That group has shifted away from terrorist threats and incidents in Canada to fund-raising for arms and operations for incidents mounted elsewhere. Improved security intelligence and law enforcement work also appear to be major contributing factors, although it is always difficult to make a direct causal connection. As one representative of CSIS said before the Committee: "It's always easy to know when we've failed. It's not as easy to demonstrate where we've been successful because nothing happens".

International terrorism continues to be the major terrorist threat to Canada, but the Committee notes the concern that domestic terrorism may once again be on the rise. "Narco-terrorism" and "mercenary terrorism" which are on the rise world-wide, have yet to make a significant impact on Canada.

### Background

In the few years prior to the first Committee's Report, there had been a series of incidents in Canada or involving Canadians that appeared to indicate that Canada's relative immunity to the scourge of terrorism was over. These incidents included two attacks by Armenian nationalist groups on Turkish diplomats in Ottawa, one resulting in death and the other in long-term paralysis (1986); the attempted assassination of a Punjabi Cabinet Minister on Vancouver Island by Sikh extremists (1986); an attack on the Turkish Embassy in Ottawa by Armenian nationalists that led to the death of the security guard (1986); a hostage-taking at the Bahamian High Commission in Ottawa (1986); a bomb-threat

---

1. Corresponds to INTRODUCTION pages 1 through 17 of first Committee's Report.

involving the Toronto Transit Commission subway system; and of course, the sabotage of Air India flight 182 that caused 329 deaths.

Since 1987 and inspite of Canada acting as the host of four major international events that would be expected to attract terrorists' attention, the actual incidence of terrorism in Canada or affecting Canadians is down. There have, however, been a few incidents that demonstrate we can no longer be sanguine on the question: The editor of the *Indo-Canadian Times* in Surrey, B. C. was gunned down by Sikh extremists in August, 1988. In handing down his sentence, the judge termed the incident "a political act". Two Canadians were on board Pan Am flight 103 when it was blown apart over Lockerbie, Scotland. They, of course, were innocent bystanders in the event, caught in the cross-fire of an act apparently aimed at the U.S.. The April 7th bus hi-jacking falls within the definition of terrorism, but was quickly and effectively resolved by the police authorities. Otherwise, there have been a number of incidents of slogan-painting, vandalism, fire-bombing and so on that cross back and forth the boundaries between dissent, common-garden criminality and terrorism. These incidents have been linked to extreme elements of groups concerned about language issues in Quebec, animal rights or animal liberation, or "white supremacy".

The evident decrease in terrorist activity in Canada may be due to any number of factors including effective security intelligence and law enforcement work in Canada and abroad, the hardening of targets world-wide particularly in the developed countries, the continuing focus on Western Europe because of the relative ease of movement from country to country, the fact that terrorism generally seems to be moving to the under-developed countries who lack the resources to maintain sophisticated security systems and to harden their targets and tactical adjustments by certain groups who remain active in Canada.

The first Committee was surprised to discover during its hearings that no department or agency of the federal government maintained an accurate or up-to-date inventory of terrorist incidents for trend analysis purposes, or otherwise to assist policy makers in counter-terrorism. Since then, work on compiling such an inventory has been undertaken within the Department of the Solicitor General from public sources. The results were presented to the Committee and are reproduced, in part, in Appendix A to this Report.

That analysis and testimony from other sources indicates that the trend identified by the Committee in 1987 continues: Although the number of incidents is down



overall, international terrorism<sup>2</sup> continues to be the major threat to Canada. The three groups referred to in the first Committee's Report continue to be the major source of such terrorism, with the first group constituting, by far, the most serious threat.

### Tactical Adjustments

One of the reasons for the number of terrorist incidents affecting Canada having declined since the first Committee's Report is that tactics and strategies have changed somewhat. The group responsible for the largest number of incidents of international terrorism in Canada had, prior to 1987, mounted a number of actions in Canada and Canadians or people resident in Canada had been killed or injured.

Since 1987, this group has used Canada more as a venue for fund-raising activities to purchase arms and otherwise finance terrorism elsewhere; as a sanctuary for members of the group implicated in terrorist acts; and sometimes as a place of tranquillity to plan terrorist actions. This situation may mislead Canadians into feeling that terrorism is of little or no concern to them, because the threat from actual incidents in Canada is reduced. In fact, terrorist activity is on-going within Canada and it is part of our international responsibilities to continue to be vigilant against it, even when it does not impact directly on Canada or Canadians.

### New Trends

The Committee was advised of two disturbing trends in international terrorism. The first is "narco-terrorism": the development of symbiotic relationships between terrorists and major illicit drug empires. For the terrorist, the relationship provides a source of financing for arms and operations. For the drug lords, the relationship provides protection. The two also have many logistical and tactical problems and approaches in common. The second is "mercenary terrorism": terrorist groups or individuals who have outgrown or outlived a particular cause and are now available for hire to apply their skills and experience to any group that can pay the price. Mercenary terrorism was a concern expressed by the first Committee in its Report.

According to security intelligence and law enforcement officials, neither trend has yet been evidenced in Canada to any significant degree.

---

2. Defined by the first Committee as terrorism motivated by issues or grievances springing from past or current actions or situations in another country and the ultimate focus is on that other country's people and government.

Although international terrorism remains for the foreseeable future the principal threat to Canada and Canadians, evidence by security intelligence and law enforcement officials indicated that they are concerned about what may be a re-emergence of "domestic"<sup>3</sup> terrorism.

Domestic terrorism reached its zenith in Canada in the late 1960's and early 1970's due largely to the activities of the FLQ in Quebec. There was a surge of domestic terrorism once again in the period 1979 to 1983, due to the activities of a number of groups, many of whom were identified with left-wing causes. Domestic terrorism was clearly on the wane, however, since 1983. Language issues, native concerns, and groups associated with the animal rights or animal liberation movement and "white power" groups may provide the level of emotionalism and radicalism that will attract to their fringes people who will be inclined to engage in terrorist activity.

Responding to and curtailing the threat from international terrorism puts particular emphasis on our relationships and co-operation with law enforcement and security intelligence agencies of foreign governments, on immigration policy and procedures and on security at borders and other points of entry, such as airports. Domestic terrorism puts more emphasis on CSIS' own intelligence-gathering and threat assessment capability and on co-operation and co-ordination with law enforcement agencies within Canada.

The extent to which the federal counter-terrorism establishment has been improved to respond to the threat identified in 1987 and to the change in tactics and the re-emergence of domestic terrorism will be reviewed in the following two Parts of this Report.

---

3. Defined by the first Committee as terrorism motivated by Canadian issues, or concerns and focusing ultimately on Canadian governments, wholly or in part.

# The Federal Government's Counter and Anti-Terrorism Establishment<sup>1</sup>

---

## Summary

A number of reforms have been implemented on an administrative basis that respond to the first Committee's Report. The Committee believes, however, that a fundamental structural problem persists: The continuation of the Ministry of the Solicitor General as the "Lead Ministry" for responding to terrorist crises. The Committee persists in the view that the Ministry has neither the resources, the stature nor the statutory authority in order to effect this role as a matter of practice. The Committee recommends that a generic "crisis management" function be created within the PCO.

By their nature, airports and aircrafts will continue to be vulnerable points in our counter-terrorist defence system. The Committee recognizes that progress has been made, but supports the commitment of increased resources and priority to airport security.

## Background

### The Cheriton Task Force Recommendations

In its report to ICSI, the Counter-Terrorism Task Force listed four major shortcomings of relevance to this Part in the federal government's counter-terrorism policy planning and crisis management. Some of these shortcomings had been identified by the first Committee in its Report. The shortcomings related to lack of an effective organization (in resource, location and mandate terms) to co-ordinate the development of a counter-terrorism program and to manage the program, a need for improved integration and co-ordination of government policy direction and police operations during a specific incident, a requirement for enhanced intelligence support in the management of a crisis and a need to regularly test and improve the system through training and exercises.

---

1. Corresponds to **PART II**, pages 45 through 70 of first Committee's Report.

Three basic solutions were proposed: First the creation of a central co-ordinating body within the Police and Security Branch of the Ministry of the Solicitor General. This body, called the National Security Co-ordination Centre (NSCC) was established in March, 1989 and has a total of 14 people assigned to it on a full-time basis.<sup>2</sup> In essence, its mandate is to handle the strategic management of the national counter-terrorism program and to co-ordinate the response to a terrorist incident within Canada. It includes an operations centre, manned during working hours and otherwise accessible through a duty officer, that would be fully activated in the event of a terrorist threat or incident occurring within Canada. (The Committee was advised that up to 35 people would be working in the NSCC during an actual incident. ) In responding to such an incident, the NSCC becomes the National Policy Centre, co-ordinating and integrating government policy with police operational requirements. Also attached to the NSCC is an Operations and Exercises Division to continually test and refine the system through training and exercises.

Second, the creation of a central Plan for dealing with terrorism and responding to a terrorist incident. The National Counter-Terrorism Plan which now awaits Cabinet review and approval is the product of discussions and negotiations among the key federal departments and agencies. After Cabinet approval, consultations will begin with the provinces with a view to integrating them into the Plan and -- in specific response to the first Committee's recommendation -- the extension of the federal government's Interdepartmental Terrorist Alert System (ITAS) to law enforcement agencies at all levels.

Third, joint intelligence cells, each having specific intelligence responsibilities, will be created for each terrorist crisis to support the police commander at the scene and the policy-makers at the NSCC.

## **Committee Observations and Recommendations**

### The "Lead Minister" Concept

In the federal government, no one department or agency has had the breadth of powers and duties to be able to deal alone with terrorism or a terrorist incident. Powers and duties are, in fact, shared among a number of departments and agencies as set out in the first Committee's Report.

---

2. Compared to 13 assigned to its predecessor the Security Planning and Co-ordination Directorate.



Because of the distribution of duties and powers, a co-ordinator is needed. For counter-terrorism policy planning in general, that co-ordinator is the Department of the Solicitor General, namely the new NSCC. As in its 1987 Report, the Committee agrees with this designation and hopes that the implementation of the organizational and other reforms proposed by the Cheriton Task Force will help the Department fulfil its mandate more effectively than has been the case in the past.

For the management of the response to actual terrorist crises, the co-ordinator becomes the lead Minister or Ministry. As in 1987, the lead Minister for the response to terrorist incidents involving Canadians or Canadian interests in a foreign country is External Affairs; for a terrorist incident involving a Canadian carrier in international or Canadian airspace or waters, the lead Ministry is Transport; for a terrorist incident within Canada, the lead Ministry is the Solicitor General.

To the Committee's understanding in 1987, the "lead Ministry concept" meant that the Ministry had the co-ordination responsibilities, but also by statute, international treaty or whatever, had the power in the absence of a consensus, to make or force a decision. This was subject only perhaps to the Prime Minister's concurrence for certain actions and in recognition, as for any government action, that as events and their implications expand, other decision-makers will be involved and perhaps the locus of decision-making would move upwards. While witnesses appearing before the Committee had varying definitions or explanations of the concept, in the cases of External Affairs and Transport they appear to be lead Ministries in the way the concept was originally understood by the Committee.

The lead Ministry concept appears to be materially different in the case of the Department of the Solicitor General in response to a domestic terrorist incident. In this circumstance, the Department seems more akin to a "convener", making sure that all the necessary decision-makers are gathered, requisite information and intelligence provided, a consensus encouraged and decisions communicated to the operational people. When a consensus is reached, the process works. When a consensus is not reached, the Solicitor General appears to lack either the statutory or conventional power to force or make a decision at virtually any stage or level. In such a case, the Privy Council Office becomes the de facto lead Ministry (as originally understood by the Committee), either forcing a decision, or taking the matter to higher political levels where a decision will be made. In fact, the NSCC and the National Counter Terrorism Plan explicitly provide for the locus of decision-making moving upwards in such instances or in response to very serious incidents. Certain

initiatives, such as the deployment of the RCMP SERT, cannot be taken without the Prime Minister's direct involvement.

The Committee concludes that this situation is a natural function of the relatively junior status of the Solicitor General and his Department and, unlike Transport and External, the absence of clear statutory powers and obligations. It is perhaps simplistic, but the operations centres of the Ministry of Transport and the Department of External Affairs are larger, more sophisticated and have substantially more experience in responding to a range of crises than the NSCC in the Department of the Solicitor General.

Defenders of the Solicitor's General and Department's role claim that over time with training, exercises and experience the system will be proved to work, officials will become comfortable in and confident of the Plan and the role of the Solicitor General and both will become accepted and entrenched. While the Committee recognizes the merit behind this approach, it also recognizes that constant turnover in personnel will vitiate its chances of success. In this regard, the Committee has noted that since tabling its Report in July, 1987 virtually all of the senior security and intelligence personnel in Solicitor General's, PCO, External, RCMP, CSIS and Immigration have changed. The Committee recognizes that this personnel fluidity is, to a considerable degree, a function of the job. Unless one is committed to a career in the security intelligence and law enforcement field, these positions do not hold much attraction in bureaucratic terms other than as short-term postings. Constant personnel turn-over will continue to be the rule, enhancing the importance of agreements and understandings that do not rely solely, or even largely, on personalities and inter-personal relationships.

The Committee reaffirms the concern expressed in the first Committee's Report about the ability of the Department of the Solicitor General to effectively manage the government's response to a terrorist emergency. The Committee persists in the belief that the proper location of this function -- for all terrorist incidents involving Canadians or Canadian interests -- is in the PCO. Once again, the Committee was faced with the opposition by the PCO to assuming this role for the reasons set out in the first Committee's Report. In all candour, however, the PCO's objective in maintaining the function in the Department of the Solicitor General seems to be to keep the function at arm's-length from the Prime Minister and the PCO, but still easily within their grasp. The rationale behind the PCO's position is not to overburden the Prime Minister with responsibility for the on-going management of the system, but to give him the ability to take control if and when he wishes. This begs the question of whether the PCO is equipped or otherwise adequately prepared to manage a response to a major terrorist crisis.

In this situation the Committee has two alternate recommendations:

Either develop in the PCO a general crisis management centre with the mandate and capability to respond to a wide range of crises from terrorist incidents, through natural disasters to major political crises under the direction of the Prime Minister and Cabinet. The development of an infrastructure around the centre, plus the wide range of uses to which it would be put would give it the relevant experience and credibility to respond to terrorist incidents as one type of crisis management within its mandate;

Or, at a minimum, vest the Solicitor General and the Department of the Solicitor General with clear statutory powers that give it the ability to force or make decisions, within the general framework of the Cabinet government, in response to a terrorist emergency.

In any event, the Committee recommends that the Solicitor General be given clear statutory powers to be the de jure lead Ministry within the federal government on counter-terrorism policy and planning.

### CSIS

CSIS evidently has made progress in stabilizing its operations and in establishing good working relationships with foreign security intelligence agencies. All this is important in the fight against terrorism. While resources committed to the Counter-Terrorism Branch have remained constant, there has been an increase in the number of CSIS personnel committed to Canadian missions abroad.

After the first Committee's Report, CSIS reviewed its internal contingency planning for terrorism. Of particular interest to the Committee is CSIS' apparent increased commitment to analytical resources, including the hiring or secondment of outside experts to assist in the interpretation of events around the world that may be of relevance to Canada in our fight against terrorism. This was an area of concern identified in the first Committee's Report.

### CSIS and the RCMP

The Committee is pleased at the evident progress made in working relations between CSIS and the RCMP in the last few years. Joint exercises and operations have obviously helped considerably. The Committee remains concerned, however, that CSIS is

still denied full access to CPIC, but has been assured that full on-line access is scheduled for completion by December, 1989.

### SERT

The RCMP Special Emergency Response Team (SERT) appears to be gaining recognition by its foreign peers as a well-trained, highly competent and able unit.

While witnesses indicated that some consideration had been given to the question, the Committee notes again with concern that no policy decision has been made or legal authority yet exists for the deployment of SERT in international waters or in foreign territory in response to a request from a foreign government to assist in the response to a terrorist incident that involves Canadians or Canadian interests abroad. The Committee points out again that policies should be defined and the necessary legal framework in place in advance of such incidents so that Canada at least has the option to respond quickly if asked.

The Committee reserves its comments on joint training between SERT and provincial and municipal police forces for Part III of this Report.

### Intelligence-Gathering and Threat Analysis

Little attention appears to have been given, by the Cheriton Task Force or otherwise, to the concerns raised by the first Committee about the gathering, co-ordination and dissemination of intelligence and threat analyses, within the federal government by the myriad departments and agencies engaged in this activity.

The Committee wonders whether intelligence from these sources within and outside the federal government is gathered, co-ordinated, analyzed and disseminated quickly and effectively. The Committee refers to the recommendation in the first Committee's Report to expand and enhance the Security and Intelligence Secretariat of the PCO for this purpose and suggests this option be given further consideration.

### Transport and Air Security

The Committee is pleased at the evident progress made by the Ministry of Transport, particularly in the area of airport security, but much work remains to be done. In the first Committee's Report the Committee noted that RCMP detachments assigned to federal airports reported to the airport manager. However, the practical reporting relationships to both the airport manager and RCMP headquarters had real potential for



confusion. Now, the RCMP detachment works under a contract with the airport manager that specifies performance deliverables relating to security matters. Transport has also initiated a number of exercises involving the RCMP, airport personnel and the police forces of local jurisdiction.

One area of persistent concern, however, relates to the security clearances of airport personnel. In the first Committee's Report, the Committee noted that regulations were being prepared to allow for security clearances of airport personnel such as private security personnel working under contract, cleaners and so on. Such individuals are now going through the security clearance process operated by CSIS, but the time being taken in individual cases averages out to about 60 days. In the meantime, the individual may work at the airport, but must be accompanied at all times until fully cleared. Because of the transitory nature of the workforce involved, a large percentage of those on duty at any one time will not have been cleared for security purposes. Although the escort system helps, it does not guard effectively against security risks using their access to reconnoiter or infiltrate airports and sensitive areas.

To a considerable degree, the problem is insoluble since many of the people concerned are immigrants from countries that are unable to respond quickly and effectively to security clearance requests from CSIS and it would be impractical -- and perhaps unconstitutional -- to deny them the right to work until they had been cleared.

Under the circumstances, the Committee can only encourage CSIS to give priority to the security clearance of airport personnel and to use every available means to process the clearances expeditiously.

The Committee was also concerned about the apparent continued vulnerability of the system, as displayed through Transport Canada's own tests. New leading edge but proven technology is required together with a closer examination of passengers prior to boarding and, in general, an increased commitment of resources to the security of airports under federal control. The Committee urges the government to give particular attention to the requirements of airport security in the transfer of any airports to municipal, provincial or private sector ownership and control.





### Intergovernmental Arrangements and Co-operation <sup>1</sup>

---

#### Summary

In its Report, the first Committee was concerned at the state of federal-provincial-municipal co-operation in counter-terrorism policy planning and in crisis management. Since then, considerable progress has been made, but some of the apparent progress may be counter-productive.

The Committee is concerned about the 61(2) agreements negotiated between the RCMP and certain other police forces in that they may erode the RCMP's "primary responsibility" and may continue uncertainty over "who is in charge" during an incident. The Committee is also very concerned that a basic 61(2) agreement is still not in place with the Government of Quebec, a full five years after the *Security Offences Act* was passed.

The Committee also notes that much more could be done in joint training and exercises between the RCMP (particularly the RCMP SERT) and provincial and local police emergency response teams.

#### Background

As was reflected in the first Committee's Report, the Committee was very concerned about the extent of co-operation and co-ordination between the federal government and provincial and municipal agencies in counter-terrorism policy planning and in crisis management. Of particular concern to the Committee were relations between the RCMP and provincial and municipal police forces.

Under the *Security Offences Act* (Section 61(1)), Parliament has given the RCMP "primary responsibility" in the response to security offences as defined under the Act. Even at that, it is difficult to imagine a terrorist incident that involves only the RCMP. The local and perhaps the provincial police force will also be engaged. In fact, the local police force will usually be the first on the scene and will assume responsibility for at least the

---

1. Corresponds to **Intergovernmental Arrangements and Cooperation: Crisis Management**, pages 36 through 42 in first Committee's Report.

initial response. As a consequence, good working relationships, joint exercises and training and mutual agreements that are clearly, mutually understood for the inter-force handling of terrorist incidents are critical.

There is no doubt, from testimony heard by the Committee, that much progress has been made in inter-police relations since the first Committee's Report. It is also evident that much work remains to be done. Some of the problems that persist were illustrated by the police response to the April 7th bus hi-jacking incident. The Committee feels a certain amount of impatience, wondering what or how long it will take to address these issues.

### The Cheriton Task Force

The Cheriton Task Force identified three major shortcomings of relevance to intergovernmental co-ordination and co-operation. They were the absence of a national contingency plan and common procedures at the national and provincial levels; the lack of federal-provincial consultations and agreement on counter-terrorism arrangements; and the failure to test the crisis management system with provincial and municipal players.

The Task Force has produced the National Counter Terrorism Plan which now awaits Cabinet approval. That Plan was characterized to the Committee as a fluid document that will be regularly up-dated to reflect experience, changing circumstances and requirements. The Plan will eventually include provincial participation as an integral part of the response and one assumes that the fluidity of the document is, in large part, to accommodate consultations, negotiations and arrangements with the provinces.

It was clearly part of the Task Force's mandate to address the requisite improvements in federal-provincial-municipal police and inter-governmental relationships in the counter-terrorism area. Yet the Plan, as now cast, was prepared with little or no provincial consultation or contribution. Those responsible for the Plan say that it was necessary for the federal government to get its own house in order before approaching the provinces and municipalities. Recognizing that there is a certain logic in this position and recognizing the complexities of federal-provincial relations, the Committee is concerned that this strategy will be seen by the provinces as a continuation of the paternalistic attitude which has too often characterized the federal approach to counter-terrorism policy planning issues in the past and will delay or frustrate provincial incorporation into the Plan. The Committee encourages the government to proceed with all possible haste to consult the provinces and achieve their integration into the Plan.

## Committee Observations and Recommendations

### Subsection 61(2) Agreements

Subsection 61(2) of the *Security Offences Act* authorizes the Solicitor General, with the approval of the Governor in Council, (i.e. federal Cabinet) to enter into arrangements with the provinces concerning the responsibilities of the RCMP and provincial and municipal police forces to assist the RCMP in its execution of its primary responsibility under the Act. In the first Committee's Report, the Committee noted that agreements were in place with all provinces except Ontario and Quebec and that the agreements in place were broad and vague and amounted essentially to a restatement of the *Security Offences Act* (Section 57).

Since 1987, Ontario has signed an agreement. Although an agreement exists with New Brunswick, certain issues apparently remain outstanding. No agreement exists with Quebec, although high-level discussions on a draft agreement are currently underway. There is reason to believe that the lack of a 61(2) agreement with Quebec may have been a factor in the apparent communications break-down between the RCMP and the Sûreté du Québec during the early stages of the April 7th bus hi-jacking incident.

Further, the quality of the agreements has not improved since 1987. While the formal requirement for agreements has been met, the Committee has little faith in their practical or operational utility.

The Committee's evaluation of the 61(2) agreements was not seriously attacked by witnesses before the Committee and was, in fact, supported by the Cheriton Task Force. Several witnesses explained, however, that the 61(2) agreements' essential purpose was to allow for bi-lateral agreements between the RCMP and provincial and local police forces which are much more important from a practical and operational point-of-view. The Committee accepted this logic, at least in part, and turned, therefore, to an evaluation of the police arrangements.

### Inter-Police Force Agreements

Bi-lateral agreements between the RCMP on one hand and provincial and municipal police forces on the other, subsidiary to the federal-provincial 61(2) agreements,



exist with: the Metro Toronto Police Force, the Peel Regional Police Force, the Ottawa Police Force <sup>2</sup>, the Calgary Police Force and the Edmonton Police Force. Accordingly, with several notable exceptions such as Vancouver, Montreal, Quebec and Halifax, agreements with the larger metropolitan police forces are now in place.

The RCMP and the Department of the Solicitor General negotiated an agreement with the Metro Toronto Police (MTP) first and used that agreement as a model for and as leverage with other police forces. The strategy appears to have worked. Based on the Toronto precedent, other police forces, including Windsor and London, Ontario have indicated a willingness to follow suit.

The Committee, however, has grave reservations about the content of these arrangements, particularly from the perspective of RCMP primacy. As indicated earlier, Parliament, through the *Security Offences Act*, has unambiguously vested "primary responsibility" with the RCMP in the resolution of "security offences" as defined by section 57 of the Act. In the Committee's mind, that statutory responsibility imposed on the RCMP is clear and cannot be abrogated or delegated.

Yet, in the agreements reached to date, the RCMP appears to have done just that. Pursuant to the agreement entered into with the Metro Toronto Police Force, the approach to a security incident unfolds as follows:

- The first police force to respond (RCMP, OPP or MTP) takes all necessary steps to isolate the incident, safeguard human life, prevent destruction of property and prevent continuation of the offence.
- If the first police force to respond is other than the RCMP, the police force immediately advises the RCMP "of the circumstances and status relative to the situation".
- As other police forces arrive, the original police force continues to exercise "lead responsibility" unless and until the lead responsibility is transferred to one of the other forces (not necessarily the RCMP) by mutual agreement of the police forces of jurisdiction who have responded to the incident. Agreement emanates from the "management team" set up at the site consisting of representatives of all police forces

---

2. Known only as "Working Arrangements to Facilitate Enforcement of the Security Offences Act Within Ottawa".



at the site. The “management team” also decides “...duties and responsibilities under which each police force will act”. In the case of an incident in Metro Toronto, the “management team” could consist of one representative from each of the RCMP, OPP and MTP, meaning that the OPP and MTP would have the *de facto* power to decide which force assumes “lead responsibility”.

Although the agreements vary in detail and specifics, the “mutual agreement” principal is common to all of them.

In the first Committee’s Report, the Committee expressed two generic concerns about the federal primacy formulation in the *Security Offences Act*: First, that it may be operationally impractical recognizing that the local police force would almost always be first on the scene and would wish to carry through with the resolution. Second, that federal primacy may be taken literally by the RCMP, requiring a “hand-off” from one police force to the RCMP at some point during the incident, thereby running the risk of confusing or jeopardizing resolution of the incident. The Committee recommended joint, co-operative police responses, underwritten by extensive joint training, joint exercises and prior operational agreements and understandings.

RCMP witnesses appearing before the Committee argued that under the new agreements responses would be joint, that transitions of lead responsibility (if any) would be handled smoothly and that nothing in the agreements would prejudice the exercise of federal primacy.

Other police force witnesses were not as comforting. It appears that if the “management team” could not reach agreement on who would exercise lead responsibility, the decision would be referred to a higher level, ultimately to the provincial Attorney General and the federal Solicitor General. This is no improvement on the situation described in the first Committee Report and is unacceptable in responding to a rapidly-unfolding, emergency situation. The RCMP, if they are to effect their “primary responsibility”, must have the means to delegate operational command or assume operational command themselves, at the site and with no argument. There is nothing in the agreements that clearly allows the RCMP to do so, in fact quite the contrary, and this represents a serious deficiency.

In fact, local police forces seem to believe that the RCMP can delegate its primary responsibility to them and that such a decision could be made by mutual agreement within the “management team”. Witness, for example, an excerpt from Standing Order

No. 70 of the Metro Toronto Police (November 7, 1988) which endeavours to interpret for operational purposes the RCMP-MTP agreement:

Section 61(1) of the *Security Offences Act* provides that members of the Royal Canadian Mounted Police have primary responsibility to perform the duties that are assigned to peace officers in relation to any offence referred to in Section 57 of the *Security Offences Act*.

However, by agreement of the federal and provincial Solicitor Generals (sic) this responsibility can be specifically ceded to local authorities. (emphasis added)

The Committee has been consistently concerned that confusion over "who is in charge" at a terrorist incident can endanger life and property, frustrate resolution of the incident and militate against the impression that must be generated that the authorities and not the terrorist are in control of the situation. The Committee feels that the RCMP - local police agreements, rather than clarifying the situation, have only papered over and may continue the confusion and "turf wars" which the Committee witnessed two years ago. The Committee also points out, that regardless of the merits of the primary responsibility formulation in the *Security Offences Act*, no one short of Parliament may cede that responsibility to any other police force, regardless of the circumstances.

The Committee strongly recommends that all RCMP - local police agreements contain a clause that clearly and unambiguously allows the RCMP, at its own discretion to exert "operational command and primary responsibility" at any time in the response to a terrorist incident, recognizing that the response will, in most cases, continue as a joint force operation.

#### Joint Force Training and Exercises

Given the practical realities of responding to a terrorist incident, in virtually all imaginable cases, the response will involve two or more police forces. It is imperative, therefore, that police forces learn to work together and that is best accomplished through joint training and exercises. In the first Committee's Report, the Committee expressed grave concerns about the lack of joint training and exercises and the impact this could have on the effective response to an incident.

Much progress has been made in this regard since 1987. The Commonwealth Heads of Government Meeting, the Conference of La Francophonie in Quebec City, the

Calgary Olympics and the Economic Conference in Toronto have each acted as catalysts for police forces to plan and work together. These have been set-piece exercises, however, for which it was possible to have extensive planning. The response to an actual crisis is different in many respects and puts the response system to its maximum test. There have also been several major exercises involving the RCMP, provincial, municipal and foreign police forces, including a major international exercise this June. All this has greatly improved understandings, co-operation and co-ordination among police forces as evidenced in testimony before the Committee.

A consistent plea made by representatives of provincial and local police forces appearing before the Committee, however, was for more joint training and exercises, particularly with the RCMP SERT. The Committee has heard that while the RCMP SERT has held joint training and exercises with analogous foreign units such as the British SAS and the US Delta Force, it has held no joint training or exercises with other Canadian police forces' emergency response teams. While Peel Regional Police and Metro Toronto Police have had joint training and operations with the RCMP ERT, nothing has occurred with the RCMP SERT. Further, to-date, SERT has not been called upon to respond to any terrorist incidents, while since its creation in 1982, the Metro Toronto ERT has responded to 1,400 situations involving firearms, explosives or hostages.

In the Committee's view, the benefits of joint training and exercises are self-evident. The Committee cannot understand the RCMP's apparent reluctance to engage in more joint training, especially involving the SERT. Before the first Committee, the RCMP expressed a somewhat condescending attitude to local and provincial police ERTs as a reason for their reluctance to engage in joint training. At that time, their argument was somewhat circular: The SERT should be located with the RCMP because it is essentially a police operation. But joint training was eschewed because the RCMP SERT was qualitatively different in its response to that of local and provincial police forces. The Committee trusts that this attitude no longer prevails and that joint training and exercises will proceed and will be extended to other police forces and the commitment of the necessary resources will occur in order to allow this to happen.

#### Co-ordination Between CSIS and Crown Prosecutors

In the first Committee's Report, the Committee noted the frustration that some Crown prosecutors had in prosecuting alleged terrorists without benefit of witnesses or information from CSIS. The Committee was of the view that this frustration originated due to a lack of understanding of CSIS' role: CSIS has no mandate to gather evidence to support

criminal prosecutions and must protect its sources in order not to prejudice on-going investigations.

The Committee was pleased to hear that CSIS has embarked on a program of consultations with Crown prosecutors to open channels of communication and to inform them of the limitations imposed by CSIS' mandate.

#### CSIS and Local Police Forces

Since the transfer of the security intelligence function from the RCMP to CSIS, CSIS has encountered problems in obtaining the requisite degree of co-operation and communication with provincial and municipal police forces. Much of this is due to CSIS not being a "police force" and to difficulty some police forces have in categorizing CSIS and understanding and appointing its role.

CSIS witnesses before the Committee claimed that CSIS has enhanced its liaison with provincial and local police forces and smooth working relationships now exist with police in dealing with terrorism. Although some progress has been made, the view from the other side is not quite as encouraging. Some local police forces continue to have difficulty relating with CSIS and more work remains to be done.



## PART IV

### The Role of the Media<sup>1</sup>

---

#### Summary

As explained in the first Committee's Report, live media broadcasts of a terrorist incident have great potential for harm. In its 1987 Report, the Committee was equally critical of the media and the police for its handling of terrorist incidents from the media perspective.

While the major media outlets and personalities seem to be more sensitive and have adjusted policies and actions accordingly, they have done so largely without assistance from the police, in particular the RCMP. Although the RCMP has taken some actions to consult with the media, the RCMP simply must do more to acquaint the media with the operational requirements and limitations of the police during an incident and to work towards jointly-agreed and understood guidelines and a framework for the conduct of police-media relations. Since personalities change, this will be a continuous exercise by the RCMP and the media.

#### Background

In the first Committee's Report, the Committee reviewed the role of the media in its coverage of terrorist threats and incidents and police-media relations during and immediately after an incident. It is not possible to study terrorism without some look at the media because the essential purpose of terrorism is to draw attention to a cause or a grievance and the most effective way for a terrorist to do so is through the media.

From testimony before the first and this Committee, it is clear that the media can and does perform a beneficial role in the handling of terrorist incidents. For example, media cameras can provide police and security officials with pictures that are useful for operational purposes; media coverage can provide a safety-valve, demonstrating to a terrorist that his cause or grievance has been aired and there is no purpose served by

---

1. Corresponds to **PART IV**, pages 97 through 114 in first Committee's Report.



prolonging the incident, or by increasing the level of violence; media coverage can also communicate an important message to the public that police and government officials are in control of the incident, not the terrorist; and media coverage will also be the most effective mechanism through which police and law enforcement officials can be brought to account and their performance judged.

It was, however, clear to the first Committee (from testimony provided by law enforcement officials) that media coverage can also be harmful, in some cases prejudicing the resolution of the incident and jeopardizing the lives of hostages and police officers. The first Committee examined, with law enforcement and media representatives, media coverage of the Turkish Embassy incident which occurred in Ottawa on April 1, 1986. It appeared that coverage of that incident by the broadcast media jeopardized or potentially jeopardized the operation in three generic areas:

First, the media physically or by telephoto lenses penetrated the police cordon set up around the site.

Second, until police belatedly cut the lines, the media contacted the terrorists directly by telephone, tying up phone lines into the site and communicating who the terrorists were and their demands.

Third, coverage disclosed the location of the police operations centre, police sharpshooters, the disposition of SWAT teams and their likely mode and point of entry into the Embassy and the hiding-place of the Ambassador who was the principal target of the terrorists.

The first Committee was also critical of the police in their handling of media relations during the incident. Some sensitive information was actually disclosed by police officers to the media and the general conduct of police-media relations did not maintain a high level of professionalism.

The first Committee made several recommendations relating to police-media relations and the preparation of guidelines jointly by the police and media for the coverage of terrorist threats and incidents.

The major challenge facing the first Committee was to find a balance between the media's beneficial role --particularly the accountability function --and the potentially harmful role.

### **Committee Observations and Recommendations**

Based on prior research, discussions with the RCMP and on a review of some of the tapes of media coverage of the April 7th bus hi-jacking incident, several Committee members were prepared to be quite critical of the media's performance. It appeared that the same generic problems identified in the Turkish Embassy incident had occurred again: Journalists had penetrated the police cordon and had continued to stay inside that cordon; media coverage had appeared to disclose the strategic movements of police officers and SWAT teams and the position and relative vulnerability of hostages and the hostage-taker.

In informal discussions and in *in camera* hearings with RCMP representatives, they expressed concerns, giving examples of media coverage that was potentially harmful. Yet, RCMP testimony also indicated that there was no facility currently available to monitor all media broadcasts "in real time" during a terrorist incident to determine if coverage was harmful or potentially harmful, nor to-date has there been *post facto* analysis of coverage of the April 7th incident to arrive at any conclusions in this regard. Then during the public segment of hearings, the RCMP could not or would not give any examples of media coverage that caused or could have caused operational problems on April 7th.

Journalists appearing before the Committee who were involved in the April 7th coverage were impressive in their testimony and suggested that the April 7th incident was considerably different from the Turkish Embassy incident: The April 7th incident took place on Parliament Hill in full view of thousands of spectators; the hostage-taker had a wide range of view to see for himself the movement of police and SWAT teams; although police removed personnel from the adjoining buildings, they made no attempt to move a media car located some 30 yards from the bus from which live broadcasts emanated; no deaths or injuries had occurred and at all times police appeared to be in full control of the operation and no armed police assault seemed to be in prospect; and the media had, in fact, withheld information from broadcasts that they thought might reasonably be expected to harm the operation in some fashion. As one witness stated: "The media has a right to know, but (this) is not paramount to the safety and security of the police or hostages". The CBC, in particular, appears to have substantially altered its approach to coverage over that of the Turkish Embassy incident.

It is the Committee's opinion based on a common-sense point-of-view that some live broadcasts from the scene had the potential to cause operational problems or jeopardize lives. Live coverage did disclose the location and movement of police officers including SWAT team members, it did disclose that negotiations had reached a decision to wait the hostage-taker out and not attempt an armed assault, it did disclose that a change in dress by the hostage-taker had made him less visible to sharp-shooters and others watching his movements and, as occurred with the Turkish Embassy incident, reporters broadcast information that they had picked up by eavesdropping on conversations between police officers.

The Committee rejects the argument that the hi-jacker himself had a full field of vision from which he could view officers' movements. At any one time, he could not be looking in all directions and one would assume that personnel tactical movements would take place when the subject was looking elsewhere or otherwise occupied.

Furthermore, if the media witnesses themselves claim an understandable ignorance of police operational tactics, they are poor judges of what can be broadcast and what cannot from the perspective of harming those tactics.

#### The Public Affairs Function

The first Committee expressed concerns and reservations about the role and management of the public affairs function and the type of people who staff the function, particularly in the RCMP. The Committee was concerned that police-media relations, in general and during a terrorist incident, would not be placed on the best possible footing unless changes were made. These concerns and reservations persist. In areas of direct concern to the Committee, the public affairs function appears to have been overly reactive, tentative and to a considerable degree ineffective in meeting the concerns and recommendations of the first Committee. Public affairs officers from the RCMP appearing before the Committee gave testimony that was often conflicting and confusing. Because this particular session was held in public, the Committee also concluded that these particular RCMP witnesses were engaging in a public affairs exercise, indicating that they were making every effort to improve police-media relations while only rarely addressing this relationship in analytical or experiential terms during the course of an actual incident. When operational questions were asked relative to media coverage, the RCMP witnesses demurred, suggesting they lacked the operational experience to respond.

The Committee can only recommend again that the RCMP and the Department of the Solicitor General take a fresh and objective look at the staffing, mandate and management of their public affairs areas. The effective operation of this area is critical to an improvement in police-media relations generally, towards the development of practicable guidelines and to a good working relationship with the media during a terrorist incident.

### Media Guidelines

Within hours of the first Committee releasing its Report, the then Solicitor General stated that neither he nor his Department would initiate discussions with the media towards the preparation of guidelines on the handling of a terrorist threat or incident.

Since 1987, however, several quarters of the media have made substantial progress in preparation or improvement of their own guidelines. They must have done so in a considerable vacuum, however. Media witnesses appearing before the Committee on the April 7th incident claimed an understandable ignorance of police tactics during a terrorist incident and in what fashion or to what extent they might be prejudiced by media coverage. The media witnesses held that it was up to the police to advise the media on when live broadcast might undermine those tactics.

On May 25th, the Commissioner of the RCMP met with senior managers responsible for policy matters within the principal Canadian media organizations to review, in part, media coverage of the April 7th incident. Arising out of that meeting, according to RCMP witnesses before the Committee, was agreement from the media organizations represented to cease live coverage of a terrorist incident if such was necessary in the view of the RCMP for the safety of individuals and the successful handling of the incident. A larger symposium between the RCMP and media representatives will be held within three to four months to continue this discussion.

The Committee welcomes this initiative. The Committee notes, however, that the May 25th meeting obviously occurred after the April 7th incident and was, therefore, a reaction driven by the incident rather than the issue. The Committee all along has tried to convince government and police officials to take a pro-active, rather than a reactive, stance to terrorism in order to be in a better position to respond.

Further, from testimony from media witnesses, it is clear that the RCMP and other police agencies have a lot more to do in acquainting the media with their operational limitations and requirements. In this regard, the Committee heard from media witnesses



that the CBC made proposals relating to media coverage and police-media relations to the RCMP and Ottawa Police Force after the Turkish Embassy incident. While the Ottawa Police Force responded, the RCMP has not. The Committee is clearly disappointed with the RCMP's apparent reluctance or inability to respond and can only encourage and support the RCMP to accelerate its discussions with the media towards guidelines that balance the needs and circumstances of the media and the police.

### Police-Media Relations

Improvements have evidently been made in the conduct of police-media relations during a terrorist incident since the first Committee's Report.

During the April 7th incident police cordoned off the area quickly, even though the objective was considerably neutralized by high-rise buildings in close proximity that afforded journalists and cameras excellent vantage-points; a briefing room and regular half-hour briefings were provided by the police to the media while the incident was still going on; an RCMP corporal was provided to give the briefings and to respond to questions from the media; RCMP and Ottawa police officers provided a full briefing to the press after the incident. No pool arrangements were set up, however, that would have allowed a few journalists a vantage point over the site to record --and in some instances broadcast --the event as it unfolded. Nor did the police counsel the media on what was acceptable to broadcast from an operational point-of-view and what was not. The Committee agrees with a media witness' testimony that the police cannot count on an institutional memory within media organizations. Accordingly, the police have to take the initiative to counsel journalists on what can be broadcast with impunity and what cannot prior to, during and after an incident.

The Committee believes it essential that the RCMP establish a facility for monitoring local radio and television coverage in real time during a terrorist incident in order to be able to counsel media on coverage and, in severe situations, to ask a particular outlet or outlets to cease their live broadcasts or to modify those broadcasts to the extent police believe information is being broadcast that can reasonably be expected to jeopardize lives or prejudice the operation. This means having the technical and manpower capability to monitor continuously each radio and television outlet whose signal can be received by the terrorist, with a facility to communicate directly with each newsroom in order to advise on information or activities that should not be broadcast live.

The Committee also finds it difficult to comprehend why the RCMP did not move the television journalists parked in a clearly-marked television car parked within 30



yards of the bus. The journalists within that car clearly had the means to broadcast live commentary from the scene that could have jeopardized the operation. Yet the RCMP made no attempt to move either the car or its occupants<sup>2</sup>.

Finally, the Committee urges reconsideration of a pool arrangement for journalists selected by lot to be allowed access to film events and question operational people. The resultant footage would be made available for live broadcast through all outlets for those portions that do not cause operational problems or potential problems and for complete broadcast after the event for historical and accountability purposes.

## Conclusion

The Committee feels that police actions and police-media relations during a terrorist incident should follow the following generic principals and procedures:

**First**, the police should not frustrate, but instead try to facilitate within reasonable bounds, media monitoring of the incident for historical and *post facto* accountability purposes.

**Second**, the police have an obligation as a first priority, to minimize the risk to life and property and bring the incident to a quick close.

**Third**, the police have a duty and a right to secure the area for operational purposes by establishing a police cordon, cutting telephone or other communication lines into the terrorist and so on. The media have an obligation to respect the police cordon.

**Fourth**, the police should set up a briefing room and arrange for regular briefings for the media by a knowledgeable, senior, police officer experienced in media relations.

**Fifth**, depending on the location of the incident, the police should provide for a vantage-point from which journalists selected on a pool basis could provide continuous monitoring of the incident and police operations. Some of the coverage could be broadcast

---

2. On this matter, there was some confusion in testimony before the Committee. One RCMP representative said the RCMP thought the car was empty; another RCMP officer said they knew the car was occupied and had a communications facility, but decided the dangers in moving the car outweighed the risk in leaving it there; the journalist said he knew the RCMP was aware he was there from 3:30 on, yet he postponed his broadcast until 6:00 to avoid prompting the RCMP to move him.

live; other, on the advice of the police, would have to be withheld until the incident had terminated.

**Sixth**, the RCMP must have a facility to monitor live media coverage "in real time" and must be able to communicate directly with newsrooms in broadcast outlets during an incident. This would allow the police to advise those responsible for the broadcasts on material that should not be transmitted live for operational purposes and to advise the station(s) on broadcasts of information that could be jeopardizing operations. A post facto analysis of all broadcasts and communication of problem areas to the relevant stations is also important.

**Seventh**, the RCMP should undertake on-going education and communication programs with the media to acquaint them with the operational problems that may be caused for the police by live broadcasts during a terrorist incident. The focus of these programs should be at the producer or editor level, the people who decide what goes on the air during such live broadcasts. The Committee hopes that the media would be receptive to and attend such briefings.

**Historical Perspective**

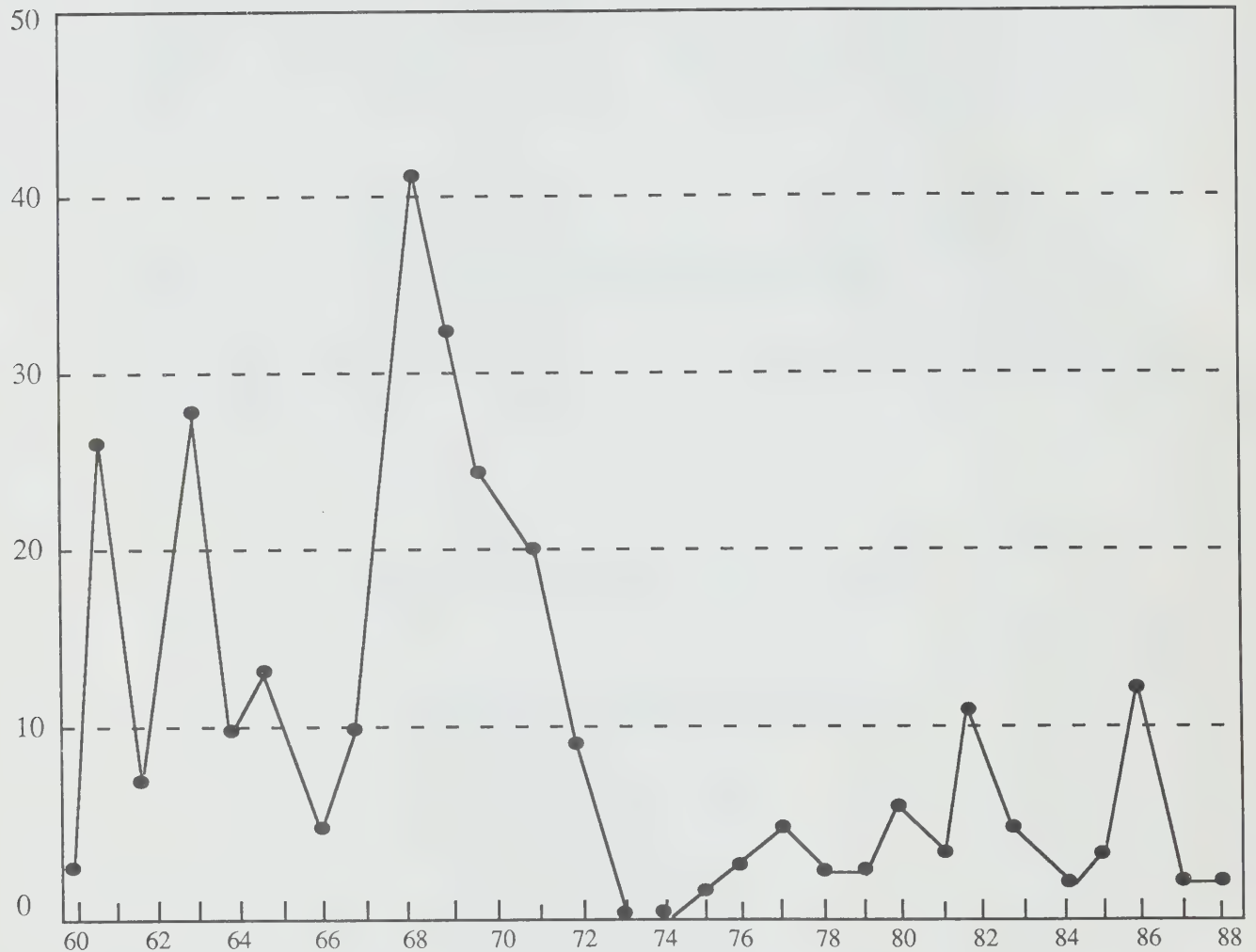
**on the Extent and**

**Nature of the Terrorist Threat**

**to Canada and Canadians**

# TERRORISM IN CANADA

1960-1988



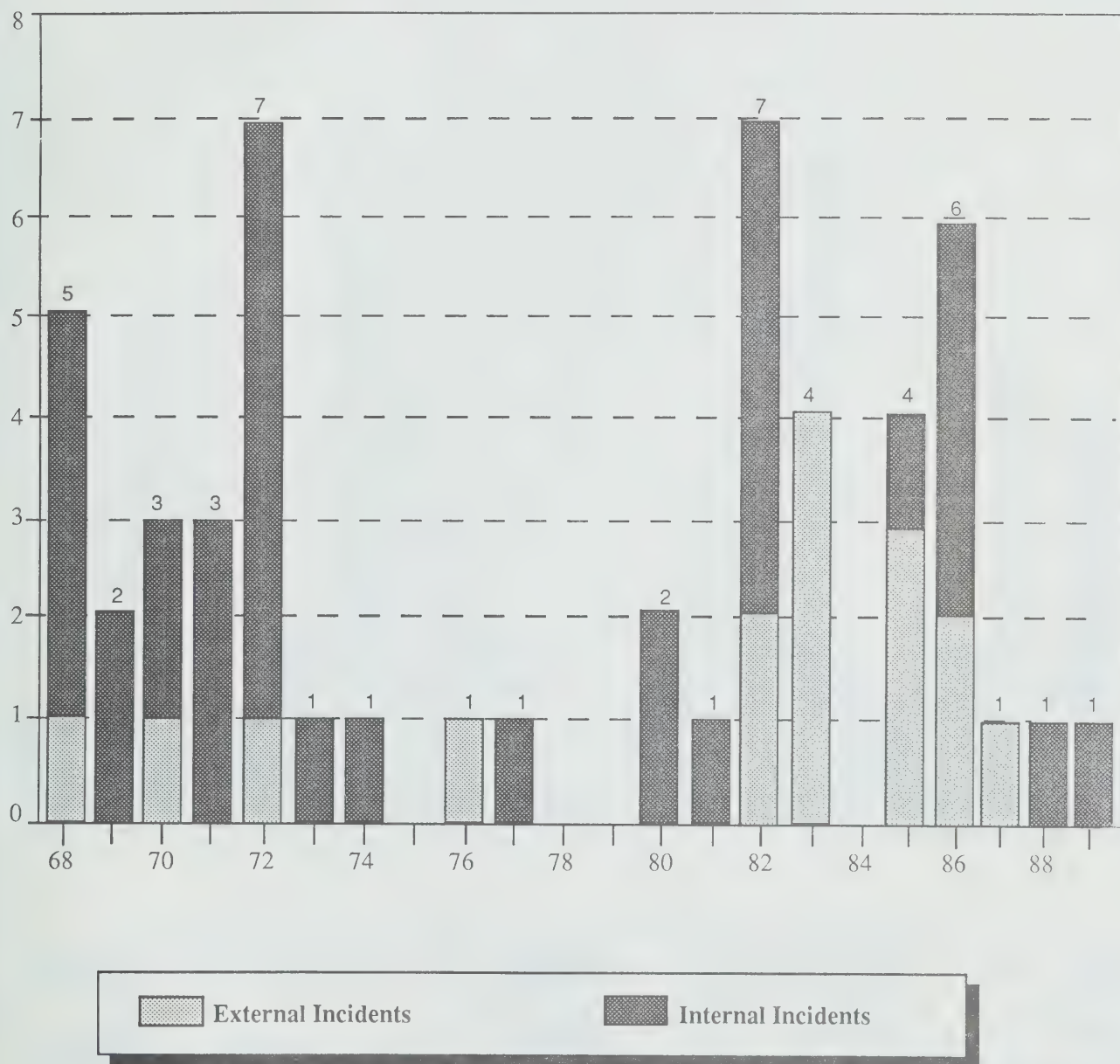
NOTE: Preliminary Data

Reproduced courtesy of the Department of the Solicitor General



# INTERNATIONAL TERRORISM, CANADA 1968-89

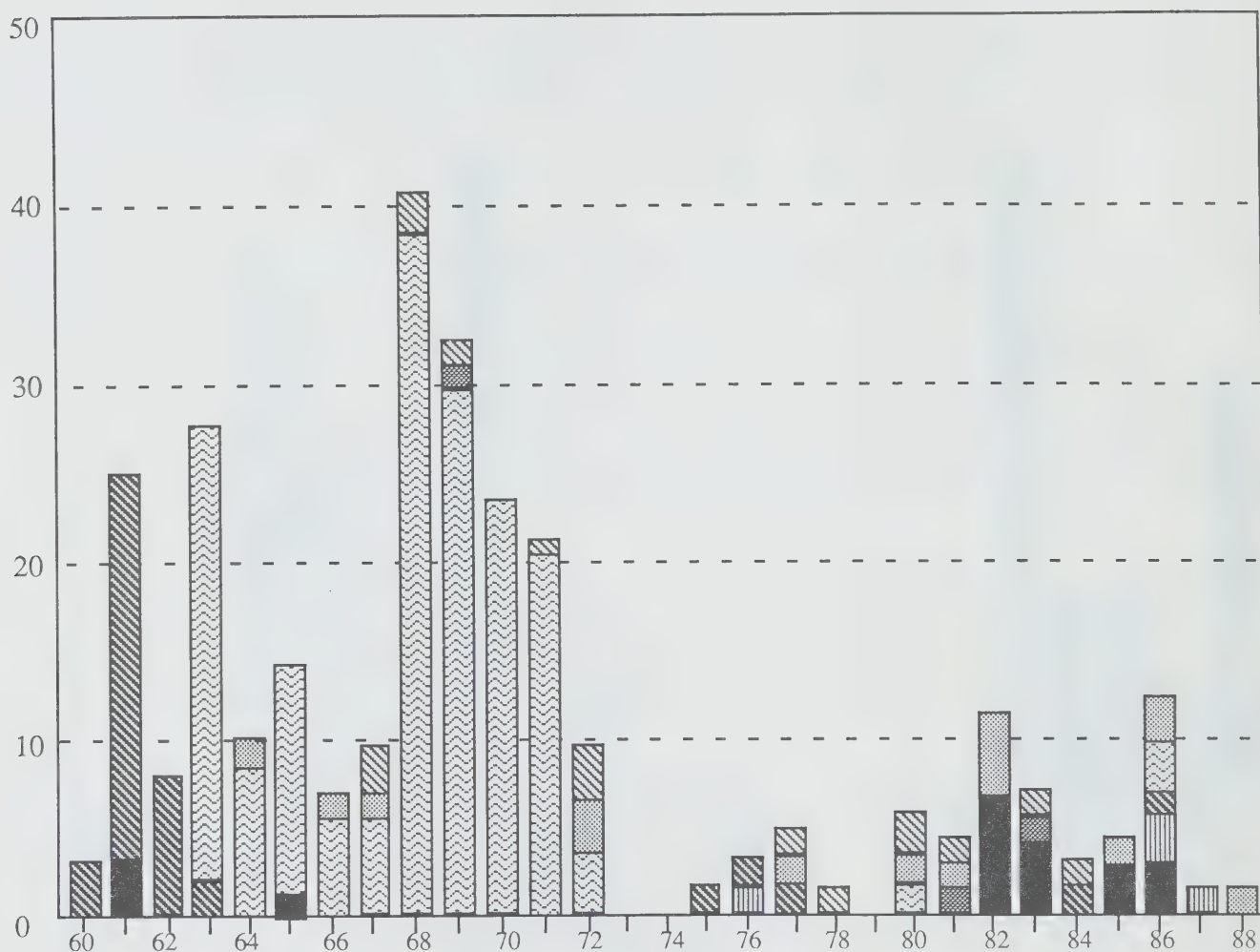
## ANNUAL SUMMARY



Reproduced courtesy of the Department of the Solicitor General

# TERRORIST GROUP TYPES IN CANADA

1960-1988

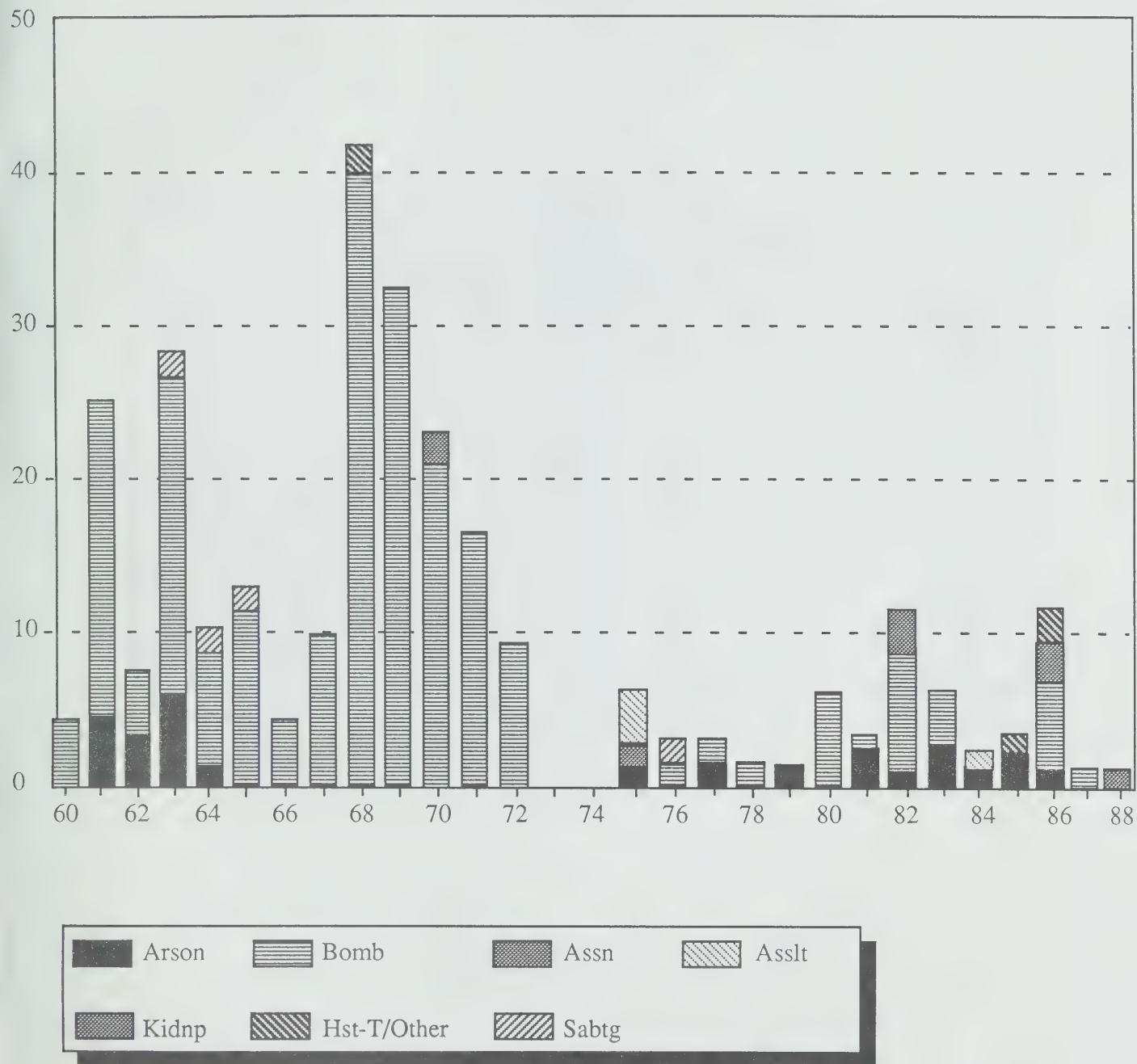


NOTE: Preliminary Data

Reproduced courtesy of the Department of the Solicitor General

# TERRORIST TACTICS IN CANADA

1960-1988



NOTE: Preliminary Data

Reproduced courtesy of the Department of the Solicitor General

# INTERNATIONAL TERRORISM IN CANADA 1968-1989

## BY TACTIC

TACTIC	INTERNAL INCIDENTS	EXTERNAL INCIDENTS	TOTAL
BOMBING	25 (71%)	7 (44%)	32 (63%)
ASSASSINATION	5 (14%)	0 (0%)	5 (10%)
ASSAULT	2 (6%)	0 (0%)	2 (4%)
KIDNAPPING	1 (3%)	9 (56%)	10 (20%)
BARR-HOSTAGE	1 (3%)	0 (0%)	1 (2%)
HIJACKING	1 (3%)	0 (0%)	1 (2%)

Reproduced courtesy of the Department of the Solicitor General



# INTERNATIONAL TERRORISM IN CANADA 1968-1989

## BY TARGET

TARGET GROUP	INTERNAL INCIDENTS	EXTERNAL INCIDENTS	TOTAL
DIPLOMATIC	25 (71%)	0 (0%)	25 (49%)
GOVERNMENT	1 (3%)	4 (25%)	5 (10%)
MILITARY	0 (0%)	1 (6%)	1 (2%)
BUSINESS	3 (9%)	2 (13%)	5 (10%)
TRANSPORTATION	2 (6%)	1 (6%)	3 (6%)
OTHER	4 (11%)	8 (50%)	12 (24%)

Reproduced courtesy of the Department of the Solicitor General

# INTERNATIONAL TERRORISM IN CANADA 1968-1989

## BY GROUP

GROUP TYPE	INTERNAL INCIDENTS	EXTERNAL INCIDENTS	TOTAL
EMIGRE	19 (63%)	2 (13%)	21 (47%)
NATIONALIST-AUTONOMIST	4 (13%)	4 (27%)	8 (18%)
REVOLUTIONARY	0 (0%)	3 (20%)	3 (7%)
SUB-REVOLUTIONARY	6 (20%)	1 (7%)	7 (16%)
SINGLE-ISSUE	0 (0%)	1 (7%)	1 (2%)
GUERRILLA	0 (0%)	2 (13%)	2 (4%)
OTHER	1 (3%)	2 (13%)	3 (7%)
UNASSIGNED	5 -	1 -	6 -

Reproduced courtesy of the Department of the Solicitor General

## APPENDIX B

### List of Witnesses

---

**Friday, June 9, 1989**

*From the Canadian Security Intelligence Service:*

Mr. J.S. Warren, Assistant Director, Requirements and Analysis.

**Monday, June 12, 1989**

Morning Session

*From the Counter Terrorism Task Force:*

Major General Cheriton, Chairman.

*From the Office of the Solicitor General:*

Mr. Ian Glen, Assistant Deputy Solicitor General, Police and Security Branch;

Mr. R.W. Christensen, Director General, Police and Law Enforcement.

Afternoon Session

*From the Department of Transport:*

Mr. John Rodocanachi, Director General, Security and Emergency Planning.

*From the Department of External Affairs:*

Mr. Martin Collacott, Director General, Security Services Bureau.

*From the Peel Regional Police:*

Deputy Chief Robert Collins.

*From the Metro Toronto Police:*

Superintendent Grant Waddell.

*From the OPP:*

Chief Superintendent Joe Crozier.

*From the RCMP:*

Commissioner N. D. Inkster;

Mr. J.L.G. Favreau, Deputy Commissioner, Law Enforcement and Protective Services;

Mr. Henry Jensen, Deputy Commissioner, Operations.

*From the Ottawa Police:*

Superintendent John A. McCombie.

*From the Office of the Solicitor General:*

Mr. Ian Glen, Assistant Deputy Solicitor General, Police and Security Branch.

**Monday, June 15, 1989**

*From the Office of the Solicitor General:*

Mr. Anthony Kellett, Chief of Research, National Security Coordination  
Centre, Police and Security Branch;  
Mr. David Davidson, Director General, Communications.

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Mr. J. Michael Shoemaker, Deputy Commissioner, Corporate Management;  
Mr. John R. Bentham, Chief Superintendent and Director, Communications  
and Media Relations Directorate;  
Mr. Sandy Hunter, Special Advisor, Media Relations.

*From the CBC National News:*

Mr. Don Newman, Senior Parliamentary Editor;  
Mr. Elly Alboim, Bureau Chief.

*From CJOH:*

Mr. Richard Gizbert, Reporter.







Le jeudi 15 juin 1989

*Du Bureau du Solliciteur général:*

M. Anthony Kelleit, chef de la recherche, centre national de coordination de la sécurité, direction de la police et de la sécurité;  
M. David Davidson, directeur général des communications.

*De la Gendarmerie Royale du Canada:*

M. J. Michael Shoemaker, sous-commissaire à la gestion générale;  
M. John R. Bentham, surintendant principal et directeur, direction des communications et des relations avec les médias;  
M. Sandy Hunter, conseiller spécial, relations avec les médias.

*De «CBC National News»:*

M. Don Newman, «Senior Parliamentary Editor»;  
M. Elly Alboim, «Bureau Chief».

*De CJOH:*

M. Richard Gizbert, journaliste.

Liste des témoins

Le vendredi 9 juin 1989

*Du Service canadien du renseignement de sécurité:*  
M. J.S. Warren, directeur adjoint chargé des exigences et de l'analyse.

Le lundi 12 juin 1989

Séance de l'avant-midi

*Du Groupe de travail sur les mesures anti-terroristes:*  
Major général Chertton, président.

*Du Bureau du Solliciteur général:*  
M. Ian Glen, sous-solliciteur général adjoint, direction de la police et de la sécurité;  
M. R.W. Christensen, directeur général, police et application de la loi.

Séance de l'après-midi

*Du ministère des Transports:*  
M. John Rodocanachi, directeur général, sécurité et planification d'urgence.  
*Du ministère des Affaires extérieures:*  
M. Martin Collacott, directeur général, direction générales des services de sécurité.

*De la Police régionale de Peel:*  
M. Robert Collins, sous-chef.

*De la Police métropolitaine de Toronto:*  
M. Grant Waddell, surintendant.

*De l'OPP:*  
M. Joe Crozier, surintendant en chef.

*De la GRC:*

M. N. D. Inkster, Commissaire;  
M. J.L.G. Favreau, sous-commissaire aux services judiciaires et de protection;  
M. Henry Jensen, sous-commissaire aux opérations.

*De la Police d'Ottawa:*

M. John A. McCombie, surintendant.

*Du Bureau du Solliciteur général:*

M. Ian Glen, sous-solliciteur général adjoint, direction de la police et de la sécurité;



# LE TERRORISME INTERNATIONAL AU CANADA 1968-1989

## SELON LE TYPE DE GROUPE

TYPE DE GROUPE	INCIDENTS INTÉRIEURS	INCIDENTS EXTÉRIEURS	TOTAL
ÉMIGRÉS	19 (63%)	2 (13%)	21 (47%)
NATIONALISTES-AUTONOMISTES	4 (13%)	4 (27%)	8 (18%)
RÉVOLUTIONNAIRES	0 (0%)	3 (20%)	3 (7%)
SOUS-RÉVOLUTIONNAIRES	6 (20%)	1 (7%)	7 (16%)
GROUPE À REVENDEICATIONS SPÉCIALES	0 (0%)	1 (7%)	1 (2%)
GUÉRILLA	0 (0%)	2 (13%)	2 (4%)
AUTRE	1 (3%)	2 (13%)	3 (7%)
INCIDENTS NON ATTRIBUÉS	5 -	1 -	6 -

Reproduit avec l'autorisation du ministère du Solliciteur général

LE TERRORISME INTERNATIONAL AU CANADA 1969-1989

SELON LA CIBLE

INCIDENTS INTERIEURS	INCIDENTS EXTERIEURS	TOTAL
DIPLOMATES	25 (71%)	0 (0%)
GOUVERNEMENT	1 (3%)	4 (25%)
MILITAIRES	0 (0%)	1 (6%)
MILIEUX D'AFFAIRES	3 (9%)	2 (13%)
SECTEUR DES TRANSPORTS	2 (6%)	1 (6%)
AUTRE	4 (11%)	8 (50%)
		12 (24%)

Reproduit avec l'autorisation du ministère du Solliciteur général

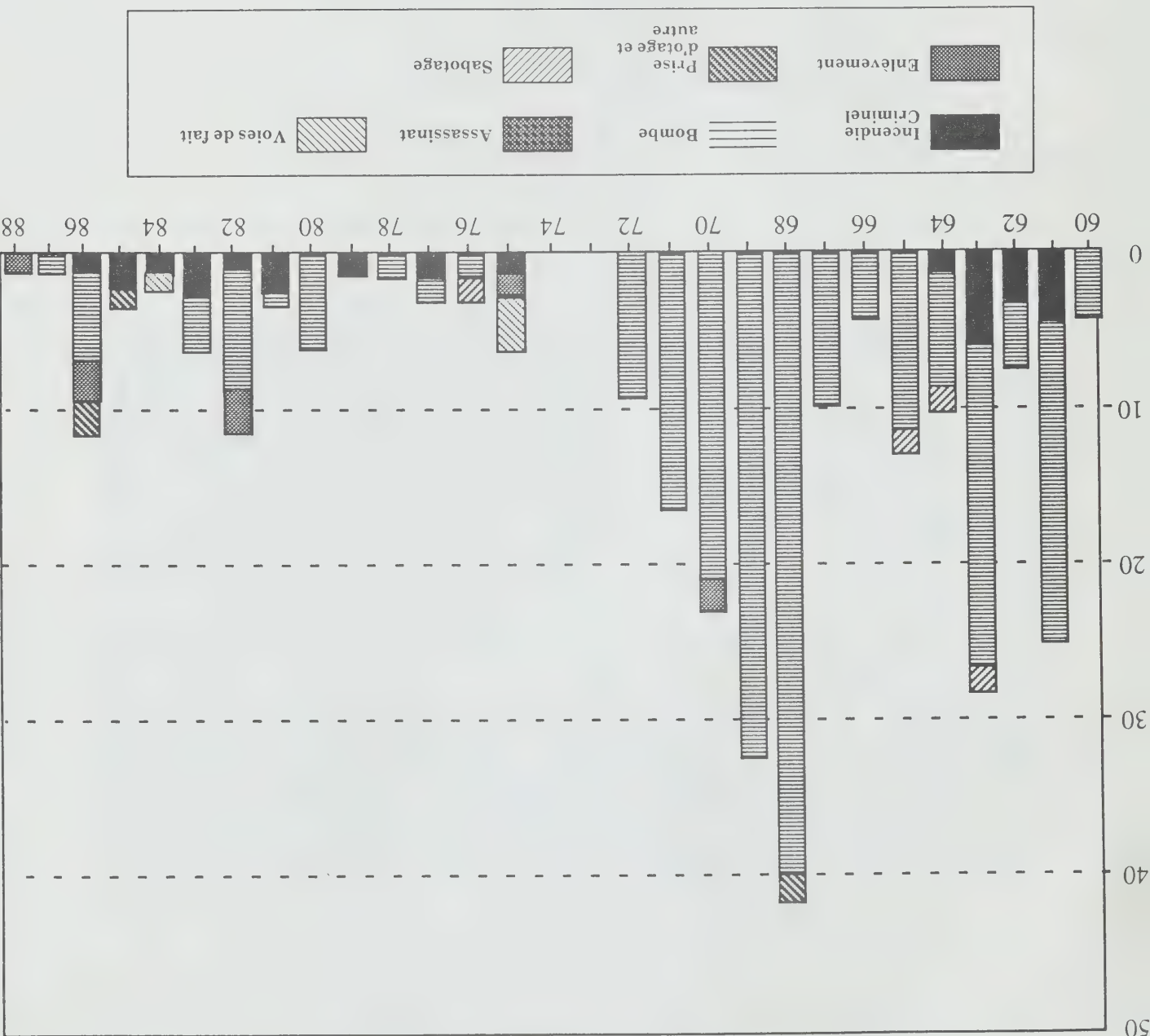
LE TERRORISME INTERNATIONAL AU CANADA, 1968-1989

SELON LA MÉTHODE UTILISÉE

MÉTHODE UTILISÉE	INCIDENTS INTÉRIEURS	INCIDENTS EXTÉRIEURS	TOTAL
ATTENTAT À LA BOMBE	25 (71%)	7 (44%)	32 (63%)
ASSASSINAT	5 (14%)	0 (0%)	5 (10%)
VOIES DE FAIT	2 (6%)	0 (0%)	2 (4%)
ENLEVEMENT	1 (3%)	9 (56%)	10 (20%)
PRISE D'OTAGES	1 (3%)	0 (0%)	1 (2%)
DÉTournement	1 (3%)	0 (0%)	1 (2%)

Reproduit avec l'autorisation du ministre du Solliciteur général

# LES MÉTHODES EMPLOYÉES PAR LES TERRORISTES AU CANADA



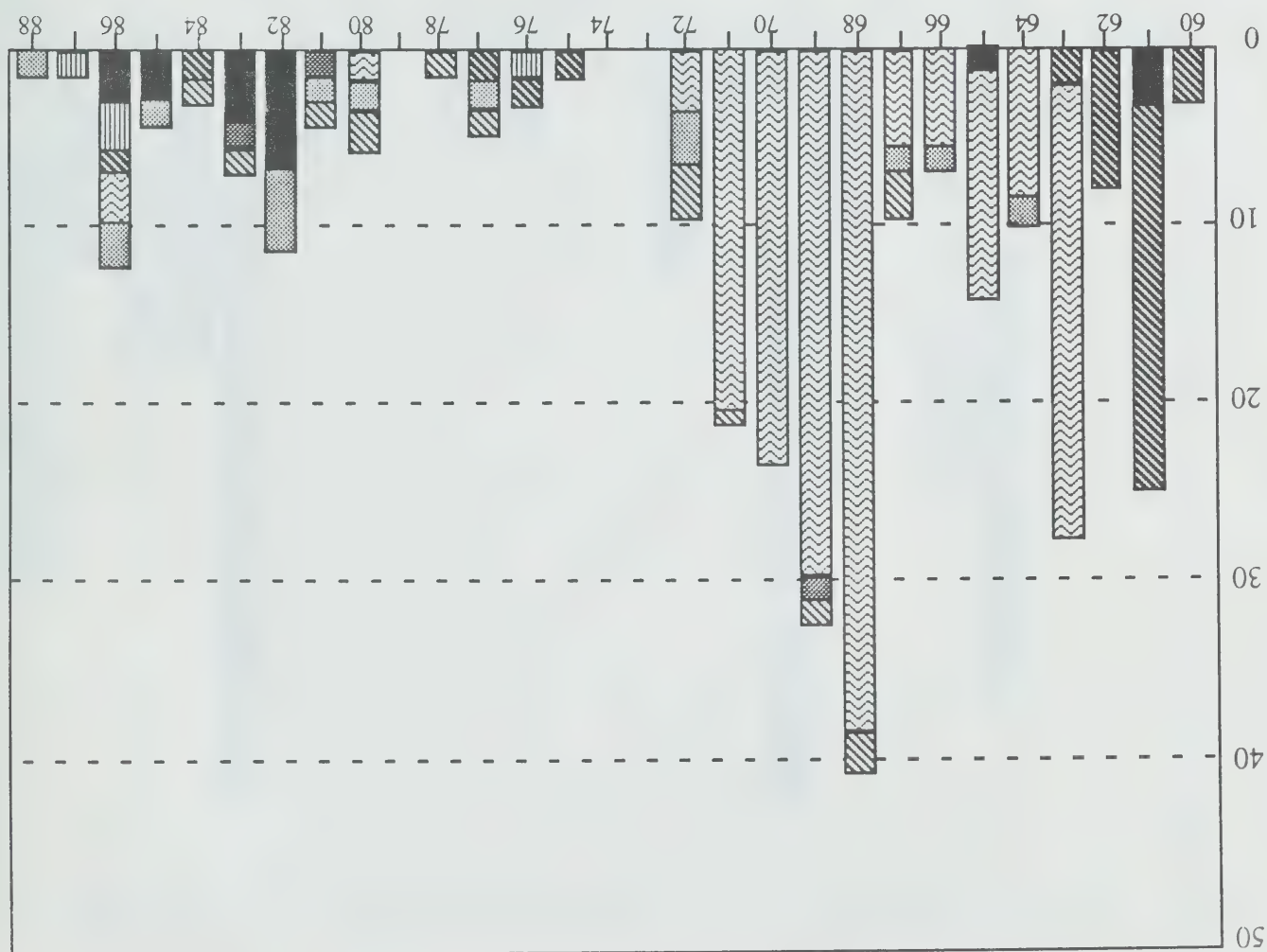
REMARQUE: Données préliminaires

Reproduit avec l'autorisation du ministère du Solliciteur général



# LES TYPES DE GROUPES TERRORISTES AU CANADA

1960-1988

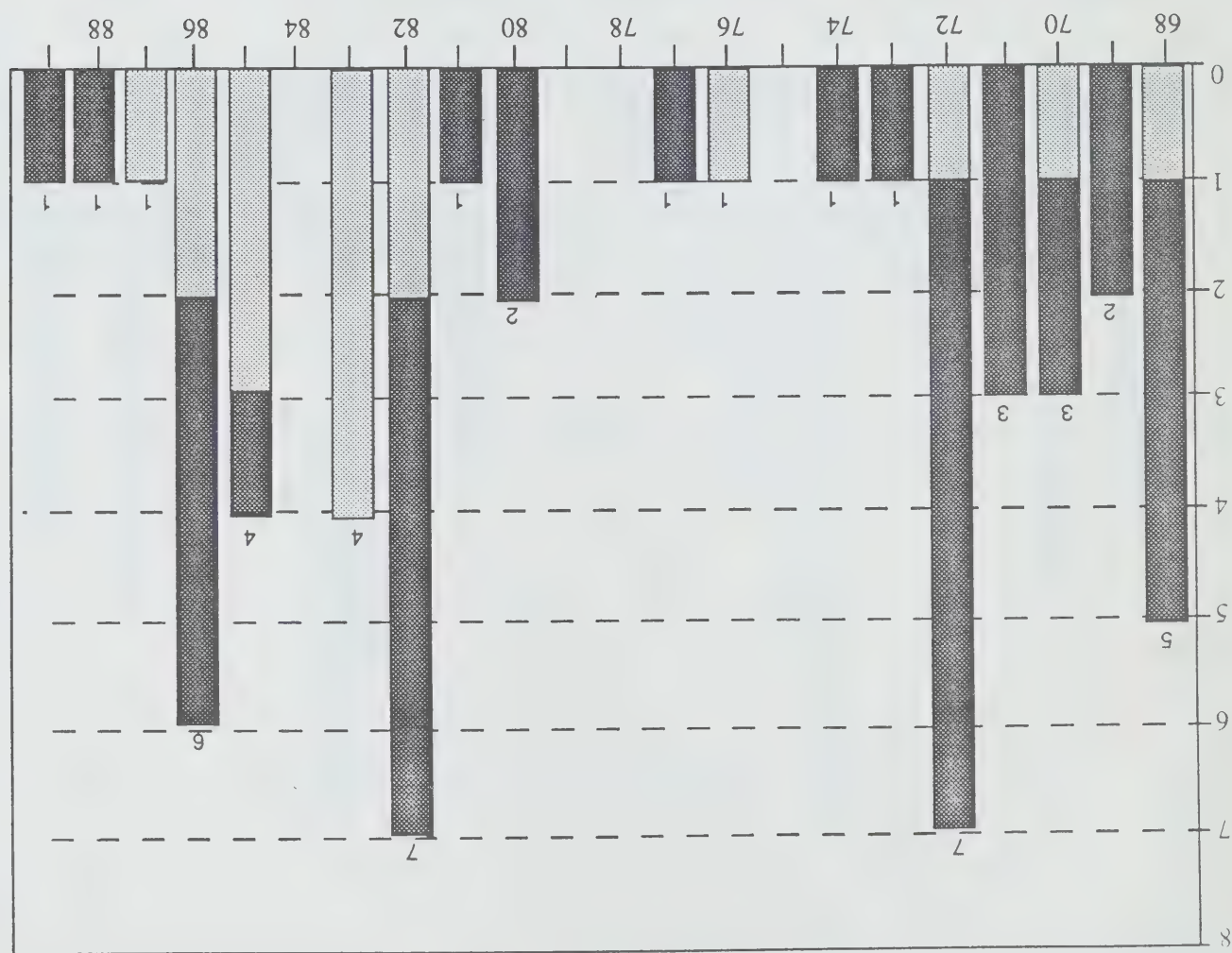


REMARQUE: Données préliminaires

Reproduit avec l'autorisation du ministre du Solliciteur général

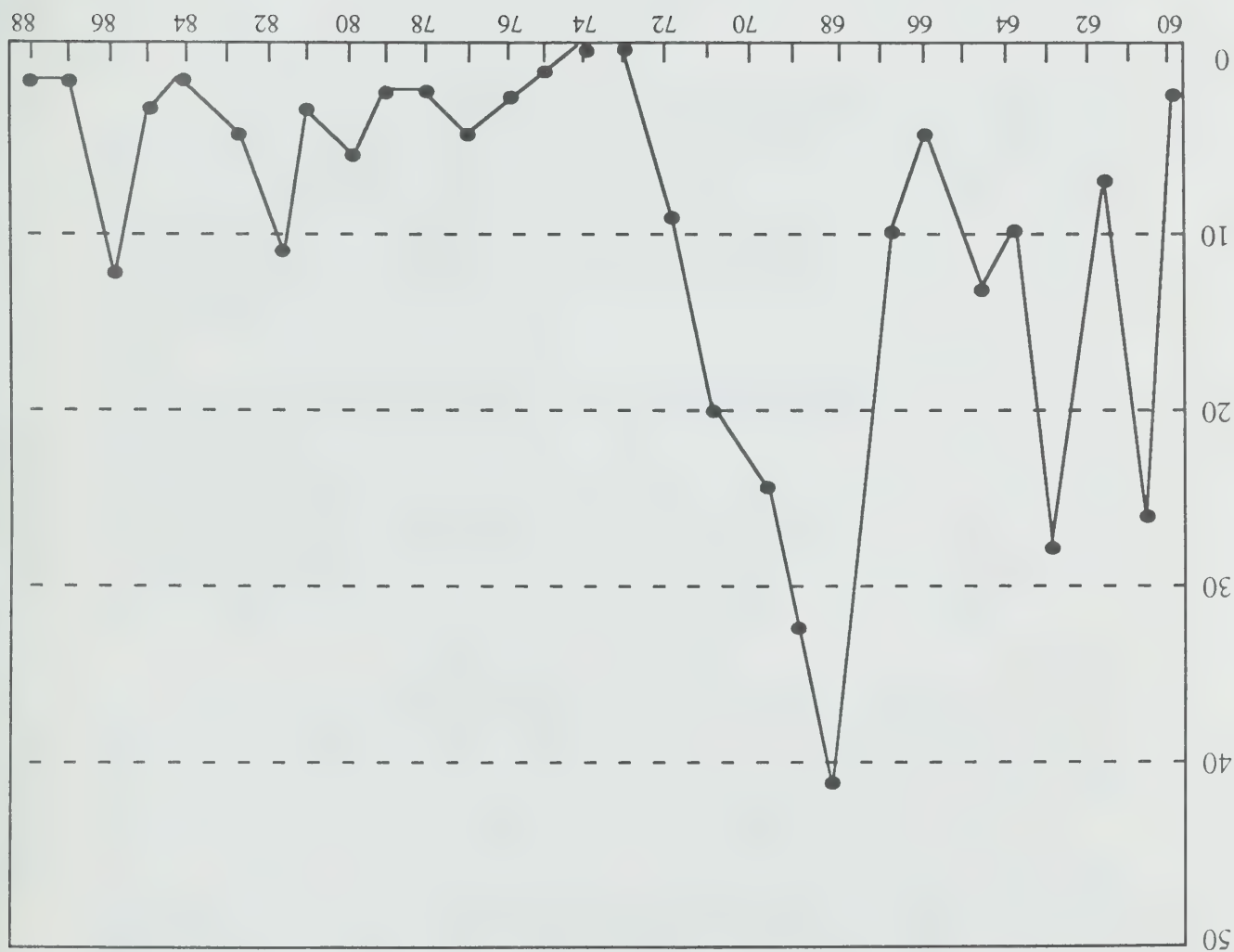
# LE TERRORISME INTERNATIONAL AU CANADA, 1968-1989

## RÉSUMÉ ANNUEL



Reproduit avec l'autorisation du ministère du Solliciteur général

# LE TERRORISME AU CANADA 1960-1988



REMARQUE: Données préliminaires

Reproduit avec l'autorisation du ministre du Solliciteur général

Ampleur et nature de la  
menace terroriste contre  
le Canada et le Canadiens dans  
une perspective historique

**Troisièmement**, la police a le devoir et le droit d'établir un cordon de sécurité autour des lieux, de couper les communications téléphoniques ou autres moyens de liaison avec les terroristes, etc. Les médias doivent s'abstenir de franchir ce cordon de sécurité.

**Quatrièmement**, la police doit aménager une salle de presse et tenir des séances d'information à intervalles réguliers, sous la direction d'un officier supérieur bien informé et ayant l'expérience des relations avec les médias.

**Cinquièmement**, selon l'endroit de l'incident, la police devrait fournir un point d'observation avantageux à une équipe de journalistes choisis qui pourrait assurer un rapport continu de l'événement et des opérations policières. Une partie des reportages pourrait se faire en direct; le reste, sur avis de la police, devrait être retenu jusqu'à la fin de l'incident.

**Sixièmement**, la GRC doit se doter des moyens de surveiller les reportages en direct en temps réel et de communiquer directement avec les salles de nouvelles des stations pendant la durée de l'événement. La police serait ainsi en mesure d'informer les responsables de la diffusion des informations relatives aux opérations qui ne doivent pas être diffusées en direct, ou dont la diffusion risquerait de nuire à l'action policière. Il importe aussi que la police soit en mesure d'effectuer une analyse après coup de tous les reportages et d'informer les stations concernées des problèmes qui se sont posés.

**Septièmement**, la GRC devrait établir des programmes permanents d'éducation et de communication avec les médias, pour les mettre au fait des problèmes opérationnels que les diffusions en direct peuvent causer à la police lors d'attentats terroristes. Ces programmes devraient viser principalement le niveau des réalisateurs et des chefs de nouvelles, qui décident de ce qui est diffusé en direct. Le Comité espère que la presse se montrera favorable à de telles séances d'information.



opérations policières. Pour cela, la police devra se doter des ressources techniques et humaines voulues afin d'être en mesure d'exercer une surveillance permanente de chaque station de radio et de télévision dont le signal peut être capté par les terroristes. De même, la police devra être capable de communiquer directement avec toutes les salles de nouvelles au sujet des informations ou des événements qui ne doivent pas être diffusés en direct.

Le Comité comprend mal pourquoi la GRC n'a pas exigé le déplacement du véhicule clairement identifié comme une voiture de la télévision et stationné à une trentaine de mètres de l'autocar. Les journalistes qui étaient dans cette voiture avaient, de toute évidence, les moyens de diffuser en direct leurs commentaires, et cela aurait pu compromettre le déroulement des opérations. La GRC n'a cependant nullement tenté d'obtenir le déplacement de l'automobile ou de ses occupants. <sup>2</sup>

Enfin, le Comité est d'avis qu'il y aurait lieu de désigner au sort une équipe de journalistes qui serait autorisée à filmer les événements et à interroger les responsables des opérations. Les extraits de bandes visuelles qui ne risqueraient pas de nuire à l'efficacité des opérations pourraient être télédiffusés en direct par toutes les stations, ou les reportages pourraient être diffusés intégralement après l'événement, pour en donner un compte rendu global.

## Conclusion

Le Comité estime que les actions de la police et ses relations avec les médias pendant un attentat terroriste devraient observer les principes et procédures exposés ci-dessous:

**Premièrement**, la police devrait non pas empêcher mais essayer de faciliter, dans les limites raisonnables, l'intervention des médias sur les lieux d'un incident, en vue d'en rendre compte le plus fidèlement possible ou afin de déterminer les responsabilités après le fait.

**Deuxièmement**, la police a comme obligation première de protéger autant que possible les vies et les biens et de mettre fin rapidement aux incidents.

2.

Les témoignages recueillis par le Comité à ce sujet étaient ambigus. Un représentant de la GRC a déclaré que la GRC croyait que la voiture était vide; selon un autre agent, les autorités savaient que l'automobile était occupée et dotée de matériel de communications, mais on a jugé qu'il était beaucoup moins risqué de laisser l'auto en place que de la faire partir; l'un des journalistes a affirmé qu'il savait la GRC informée de sa présence sur les lieux depuis 15h30, et qu'il avait décidé de retarder son reportage jusqu'à 18 heures afin d'éviter que la police ne le force à partir.

essayé de convaincre le gouvernement et la police d'adopter une attitude préventive au lieu de répondre par réaction au terrorisme.

Les témoignages des journalistes ont aussi montré clairement que la GRC et les autres services de police ont encore beaucoup à faire pour instruire les médias des contraintes et des exigences de l'action policière. À ce sujet, le Comité a été fort surpris d'apprendre qu'après l'affaire de l'ambassade turque, la société Radio-Canada avait fait des propositions à la GRC et à la police d'Ottawa concernant les reportages et les relations entre la police et les médias. La police d'Ottawa y a répondu, mais la GRC s'est abstenue. Le Comité est franchement déçu des hésitations de la GRC ou de son incapacité de répondre, et il ne peut que l'inciter à accélérer ses discussions avec les médias en vue d'établir des directives propres à assurer un juste équilibre entre les besoins respectifs de la presse et de la police.

#### Relations entre la police et les médias

Depuis la publication du rapport du premier Comité, la question des relations entre la police et les médias au cours d'un incident terroriste a manifestement progressé.

Pendant l'affaire du 7 avril, la police a installé rapidement un cordon de sécurité, mais l'efficacité de cette mesure a été très affaiblie par le voisinage d'édifices élevés, d'où les journalistes et les caméraman jouissaient d'une excellente vue; la police a aménagé une salle de presse où elle tenait les journalistes au courant de la situation toutes les demi-heures; un caporal de la GRC avait été chargé de renseigner les médias et de répondre à leurs questions; la GRC et les agents de la police d'Ottawa ont donné à la presse un compte rendu complet après coup. Les autorités policières n'ont cependant pas constitué un groupe spécial de journalistes, ce qui aurait permis à quelques-uns un accès privilégié sur les lieux pour rendre compte de la situation et, dans certains cas, pour télédiffuser le déroulement des événements. La police n'a pas non plus informé les médias des opérations qu'ils pouvaient ou non diffuser. Le Comité souscrit au témoignage d'un représentant de la presse qui affirmait que la police ne peut compter sur une mémoire parfaitement fidèle au sein des médias. Il incombe par conséquent à la police de prendre l'initiative et d'informer les journalistes de ce qu'ils peuvent ou non diffuser avant, pendant et après un incident.

Le Comité juge essentiel que la GRC se dote de moyens de surveillance des services de reportages en direct de la radio et de la télévision locales pendant un attentat terroriste, de manière à pouvoir conseiller les médias sur les reportages permis et, dans les situations graves, demander à une ou à plusieurs stations de cesser leurs émissions en direct ou de les modifier, pour ne pas mettre des vies en danger ou nuire au déroulement des

analyse de la question ni parlé de l'expérience concrète de la police au cours d'un incident réel.

Le Comité ne peut que recommander encore une fois que la GRC et le ministère du Solliciteur général abordent d'un oeil nouveau et objectif la question de la dotation, du mandat et de la gestion du secteur des affaires publiques. L'efficacité de ce secteur est essentielle à l'amélioration des relations entre la police et les médias en général, à l'établissement de directives pratiques et à de bonnes relations de travail avec la presse pendant un attentat terroriste.

#### Directives concernant les médias

Dans les heures qui ont suivi la publication du premier rapport du Comité, le Solliciteur général de l'époque a déclaré que ni lui ni son ministère n'avaient l'intention d'entamer des discussions avec les médias concernant l'établissement de lignes directrices applicables en cas de menace ou d'attentat terroriste.

Depuis 1987 cependant, l'établissement ou l'amélioration des directives a beaucoup progressé dans plusieurs services de médias. Ces démarches ont du cependant avoir des assises bien peu solides. Car les journalistes qui ont comparu devant le Comité au sujet de l'affaires du 7 avril ont avoué leur ignorance légitime des tactiques contre-terroristes de la police et ont affirmé ignorer de quelle façon ou dans quelle mesure leurs interventions peuvent nuire au déroulement des opérations policières. Ils ont soutenu qu'il incombe à la police de prévenir les médias dès qu'un reportage risque de compromettre le travail de la police.

Le 25 mai, le Commissaire de la GRC a rencontré des cadres supérieurs responsables de l'orientation éditoriale dans les principaux médias canadiens, afin d'examiner, en partie, les reportages du 7 avril. Les représentants de la GRC qui ont comparu devant le Comité ont affirmé que cette rencontre a permis d'obtenir de la presse qu'elle s'abstienne de diffuser en direct des incidents terroristes lorsque la GRC le jugera nécessaire pour la sécurité des personnes et pour le succès de son intervention. Des membres de la GRC et des médias participeront d'ici à trois ou quatre mois à un symposium plus important sur ces questions.

Le Comité se félicite de cette initiative. Il remarque cependant que la rencontre du 25 mai est survenue après l'affaire du 7 avril, et qu'elle est par conséquent due à l'événement lui-même plutôt qu'à l'importance de la question. Le Comité a, dès le départ,

Canada, en particulier, semble avoir modifié sensiblement sa façon d'agir depuis l'incident de l'ambassade turque.

Selon le Comité, il va de soi que certains reportages en direct ont pu nuire au déroulement des opérations ou constituer une menace pour la vie des personnes sur place. Les reportages ont révélé la position et les déplacements des policiers, y compris ceux des groupes d'armes spéciales et tactiques; ils ont permis de savoir que les négociateurs ont préféré attendre que l'auteur du détournement soit sorti du car au lieu de tenter de prendre le véhicule d'assaut; les reportages ont permis de voir que l'auteur du détournement s'était changé pour être moins facilement repérable par les tireurs d'élite et par les autres témoins; en outre, comme dans le cas de l'ambassade turque, les journalistes ont diffusé des renseignements qu'ils avaient obtenus en écoutant au passage les conversations des policiers.

Le Comité rejette l'argument selon lequel l'auteur du détournement était de toute façon en mesure de voir tous les déplacements des agents de police. Il ne pouvait pas surveiller en permanence le terrain dans toutes les directions et on peut supposer que les agents des groupes tactiques ont attendu que l'auteur du détournement regarde dans une autre direction ou soit distrait momentanément, pour se déplacer.

De plus, comme les journalistes se reconnaissent eux-mêmes une légitime ignorance des tactiques policières, ils sont mal placés pour juger des informations qui peuvent ou non compromettre l'efficacité de la police.

#### L'aspect affaires publiques

Le premier Comité a exprimé des préoccupations et des réserves au sujet du rôle et de la gestion des affaires publiques et des agents responsables de cette fonction, en particulier au sein de la GRC. Le Comité a estimé que, de façon générale et pendant un attentat terroriste, les relations entre la police et la presse laisseront encore à désirer tant que des changements n'y seront pas apportés. Le présent Comité épouse toujours ces préoccupations et réserves. Dans les domaines qui intéressent directement le Comité, les responsables des affaires publiques ont apparemment réagi de façon excessive, hésitante et, dans une large mesure, ils ne semblent pas avoir répondu aux attentes et aux recommandations du premier Comité. Les responsables des affaires publiques de la GRC qui ont comparu devant le Comité ont souvent déposé d'une façon contradictoire et confuse. L'audition des témoins s'étant déroulée en public, le Comité s'est rendu compte qu'ils en ont profité pour soigner leurs relations publiques: ils ont affirmé qu'ils faisaient de leur mieux pour améliorer les rapports de la police avec les médias, mais ils n'ont pas fait de véritable



## Résumé

Comme l'expliquait le premier Comité, les reportages en direct peuvent se révéler très nuisibles. Le rapport de 1987 critiquait en effet l'attitude des médias mais aussi celle de la police lors d'attentats terroristes.

Bien que les services et le personnel des grands organes d'information semblent plus sensibilisés à la question et aient ajusté leurs règles et leur conduite en conséquence, ils l'ont fait en grande partie sans la collaboration de la police, notamment de la GRC. La GRC a, dans une certaine mesure, consulté les médias, mais elle devra mieux les informer des exigences et des limites des interventions policières; la police et les médias devront aussi collaborer à l'établissement de lignes de conduite et définir le cadre de leurs relations. Mais puisque les personnes changent, cette démarche devra prendre un caractère permanent pour la GRC et les médias.

## Contexte

Le premier Comité a examiné le comportement de la presse dans sa façon de relater les menaces et les actes terroristes, ainsi que dans ses rapports avec la police durant et après l'événement. Une étude du terrorisme ne peut négliger les organes d'information, car le but essentiel des terroristes est d'attirer l'attention sur une cause ou sur un grief, et la presse constitue justement le moyen le plus sûr d'y parvenir.

Il ressort clairement des témoignages recueillis par le premier Comité et par le Comité actuel que les médias peuvent jouer un rôle utile au cours d'un attentat terroriste. Par exemple, les caméras peuvent permettre à la police et aux services de sécurité d'obtenir des images précieuses pour leur travail; les reportages peuvent offrir une soupape de sécurité en montrant à un terroriste que le public a pris connaissance de sa cause ou de son grief et qu'il n'y a plus de raison de pousser plus loin la violence; les médias sont également en

---

1. Correspond à la PARTIE IV, pp. 99 à 118 dans le rapport du premier Comité.





la difficulté à traiter avec le SCRS. Inutile de dire qu'il reste des progrès à accomplir à ce chapitre.

devant le premier Comité, les représentants de la GRC ont affiché une attitude descendante envers les GTI des polices locales et provinciales, ce qui explique leur peu d'engagement à s'engager dans des exercices de formation conjointe. La GRC avait alors employé un argument fallacieux, en faisant valoir que les bureaux du GSIU devraient être situés dans ceux de la GRC puisqu'il s'agit essentiellement d'un service de police. La GRC s'est cependant opposée à la formation conjointe, alléguant que le GSIU intervient d'une façon toute autre que les polices locales et provinciales. Le Comité espère bien que la GRC a renoncé à cette attitude et qu'elle organisera prochainement des séances de formation et des exercices conjoints auxquels participeront d'autres forces de police, et que les ressources nécessaires y seront affectées.

#### Coordination entre le Service canadien du renseignement de sécurité et les procureurs de la couronne

Le premier Comité soulignait le mécontentement de certains procureurs de la Couronne, qui se sentaient obligés de poursuivre de présumés terroristes sans pouvoir s'appuyer sur la déposition de témoins ou sur des informations provenant du SCRS. Le Comité était d'avis que ce sentiment résultait d'un manque de compréhension du rôle du SCRS: le mandat de celui-ci, en effet, ne l'autorise pas à recueillir des témoignages en vue de poursuites criminelles et il doit protéger ses sources pour ne pas nuire aux enquêtes en cours. Le Comité s'est réjoui d'apprendre que le SCRS participe maintenant à un programme de consultation avec les procureurs de la couronne pour ouvrir des voies de communication et pour les informer des limites de son mandat.

#### Le SCRS et les polices locales

Depuis que la GRC a cédé la responsabilité des services de renseignements au SCRS, celui-ci se plaint d'un manque de collaboration et de communication avec les polices provinciales et municipales. Cette situation tient en partie au fait que le SCRS n'est pas une «force policière», que certaines polices ne savent trop sur quel pied traiter le Service et ne comprennent pas bien son rôle.

Les représentants du SCRS qui ont comparu devant le Comité ont affirmé que le Service a amélioré ses liaisons avec les polices provinciales et locales et qu'il entretient maintenant de bonnes relations de travail avec celles-ci en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. Malgré les progrès accomplis, l'opinion qui prévaut au sein des forces policières n'est pas tellement encourageante. Certains services de police locaux éprouvent toujours de

Pour des raisons d'ordre pratique, presque tous les attendants terroristes exigent l'intervention de plus d'une force policière. Il est donc essentiel que les policiers apprennent à travailler ensemble; la formation commune et les exercices conjoints constituent le meilleur moyen d'y parvenir. Le premier Comité a exprimé de graves craintes au sujet de l'absence de formation commune et d'exercices conjoints et des répercussions que cela pourrait avoir sur l'efficacité des interventions policières.

On a accompli beaucoup de progrès à cet égard depuis 1987. La rencontre des chefs de gouvernement du Commonwealth, la Conférence de la Francophonie à Québec, les Jeux olympiques de Calgary et la Conférence économique des Sept à Toronto ont donné aux forces policières l'occasion d'établir des plans conjoints et de travailler ensemble. Il s'agissait cependant d'exercices préparés d'avance, qui avaient fait l'objet d'une planification approfondie. La situation en cas de crise véritable serait différente à plusieurs égards et mettrait véritablement à l'épreuve l'efficacité des moyens de riposte. Plusieurs exercices importants regroupant des membres de la GRC, des polices provinciales, municipales et étrangères ont eu lieu, notamment un exercice international en juin de cette année. Comme l'indiquent les témoignages recueillis par le Comité, tous ces événements ont grandement aidé les forces policières à mieux communiquer et à améliorer leur coopération et leur coordination.

Les représentants des polices provinciales et locales qui ont comparu devant le Comité ont tous demandé qu'il y ait davantage d'exercices et d'entraînement en commun, en particulier avec le GSU de la GRC. Le Comité a appris que le GSU a participé à des séances de formation et à des exercices conjoints avec des unités étrangères équivalentes, comme le SAS britannique et la Delta Force des États-Unis, mais qu'il n'y a eu ni entraînement ni exercices en commun avec les groupes tactiques d'intervention des forces policières canadiennes. La police régionale de Peel et la police métropolitaine de Toronto ont bien participé à des séances de formation et à des opérations conjointes avec le GTI de la GRC, mais pas avec le GSU. De plus, à ce jour, le GSU n'a pas eu à intervenir dans des incidents terroristes alors que depuis sa création en 1982, le Groupe tactique d'intervention de la police torontoise est intervenu dans 1 400 cas comportant l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs, ou des prises d'otages.

Pour le Comité, la formation commune et les exercices conjoints offrent des avantages évidents. Le Comité ne comprend pas l'hésitation de la GRC à pousser plus loin la formation conjointe, en particulier en ce qui concerne le GSU. Lorsqu'ils ont comparu

GRC doit exercer elle-même sa « responsabilité première », elle doit avoir les moyens de déléguer la direction des opérations ou l'assurer elle-même, sur les lieux et sans discussion. Or, grave lacune, rien dans les ententes n'indique clairement que la GRC pourrait le faire.

De fait, les polices locales semblent croire que la GRC peut leur déléguer sa responsabilité première et que cette décision peut être prise du commun accord des membres du « groupe de gestion ». Témoignage, par exemple, cet extrait de l'article n° 70 du Règlement de la police de la région métropolitaine de Toronto (7 novembre 1988), qui interprète pour les fins opérationnelles l'entente GRC-NTP :

Le paragraphe 61(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* stipule que les membres de la Gendarmerie royale du Canada ont la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard des infractions visées à l'article 57 de la loi.

Toutefois, en vertu d'une entente du Solliciteur général fédéral et du solliciteur général (sic) d'une province, cette responsabilité peut être expressément déléguée aux autorités locales.

Le Comité a toujours pensé que la confusion concernant l'expression « qui dirige les opérations » lors d'un incident terroriste risque de mettre en danger des vies et des biens, d'empêcher le dénouement de l'incident et de donner à penser que ce ne sont pas les autorités mais les terroristes qui sont maîtres de la situation. Le Comité estime que les ententes entre la GRC et les polices locales, au lieu d'éclaircir la situation, camouflent les problèmes et risquent de perpétuer la confusion et les querelles internes que le Comité a constatées il y a deux ans. Le Comité souligne aussi qu'indépendamment du bien-fondé du principe de la responsabilité première formulé dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, nul autre que le Parlement ne peut céder cette responsabilité à un autre force policière, quelles que soient les circonstances.

Le Comité recommande instamment que toutes les ententes conclues entre la GRC et des forces policières locales prévoient expressément que la GRC peut décider d'exercer elle-même la « direction et la responsabilité première des opérations » lors d'un incident terroriste, étant entendu que dans la plupart des cas les forces policières continueront d'agir conjointement.



D'autres représentants des forces policières n'ont cependant pas été aussi rassurants. Il semble que si le «groupe de gestion» ne parvient pas à décider qui doit exercer la responsabilité première, on s'en reportera à une autorité supérieure, en dernier recours le procureur général de la province ou le Solliciteur général fédéral. Cette solution n'apporte aucune amélioration à la situation décrite par le Comité dans son premier rapport, et elle ne permettrait pas de répondre efficacement à une situation d'urgence en rapide évolution. Si la

Les représentants de la GRC qui ont comparu devant le comité ont affirmé qu'en vertu des nouvelles ententes, les polices interviendraient conjointement, que le transfert de la responsabilité des opérations se ferait en douceur et que rien ne ferait obstacle à l'exercice de la primauté policière fédérale.

Le Comité a exprimé deux craintes générales concernant la primauté de la police fédérale, telle qu'elle est énoncée dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Premièrement, cette primauté risque de ne pouvoir être appliquée dans les faits, compte tenu que la police locale sera dans presque tous les cas la première à intervenir et qu'elle voudra probablement garder la situation en mains jusqu'au bout. Deuxièmement, la GRC pourrait interpréter le principe de la primauté fédérale à la lettre et exiger de la police locale qu'elle lui cède entièrement la place, ce qui risquerait d'entraîner la confusion ou même d'empêcher le dénouement de l'incident. Le Comité a recommandé une intervention conjointe de la police, dont l'efficacité serait garantie par une formation commune des exercices conjoints et des ententes opérationnelles préalables.

Bien qu'elles puissent varier dans leurs détails et stipulations, les ententes reposent toutes sur le même principe de «l'accord mutuel».

À l'arrivée des autres forces policières, la police qui est intervenue la première continue d'exercer la «principale responsabilité» tant que celle-ci n'a pas été déferée d'un commun accord à l'une des forces policières sur place (pas nécessairement la GRC). L'entente doit émaner du «groupe de gestion» constitué sur place et composé de représentants de toutes les polices engagées. Le «groupe de gestion» décide aussi «... des tâches et responsabilités qui incombent à chaque force policière». En cas d'incident dans la région métropolitaine de Toronto, le «groupe de gestion» pourrait être composé d'un représentant de la GRC, de l'OPP et de la MTP respectivement, ce qui signifie que l'OPP et la MTP auraient, de fait, le pouvoir de décider quelle force policière exerce la «principale responsabilité».

Des ententes bilatérales entre la GRC, d'une part, et les polices provinciales et municipales, d'autre part, qui découlent des ententes fédérales-provinciales prévues au paragraphe 61(2), ont déjà été conclues avec la police de la région métropolitaine de Toronto, la police régionale de Peel, et les services de police d'Ottawa<sup>2</sup>, de Calgary et d'Edmonton. À l'exception de plusieurs villes importantes comme Vancouver, Montréal, Québec et Halifax, il existe actuellement des ententes entre les principales forces policières.

La GRC et le ministre du Solliciteur général ont d'abord négocié une entente avec la police de la région métropolitaine de Toronto et ils ont ensuite utilisé cette entente comme modèle incitatif pour les autres ententes. La stratégie semble avoir porté fruit. Le précédent de Toronto a persuadé d'autres forces policières, dont celles de Windsor et de London (Ontario), à en faire autant.

Le Comité a cependant formulé d'importantes réserves au sujet de la teneur des ententes, en particulier en ce qui concerne la responsabilité première de la GRC. Comme on l'a vu, le Parlement a, dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, clairement investi la GRC de la « responsabilité première » de résoudre les « infractions en matière de sécurité » définies par l'article 57 de la loi. Le Comité estime que cette responsabilité incombe clairement à la GRC en vertu de la loi et qu'elle ne peut être abrogée ni déléguée.

Or, en vertu des ententes signées à ce jour, la GRC semble justement avoir délégué sa responsabilité. L'entente conclue avec la police de la région métropolitaine de Toronto prévoit notamment que :

- La première force policière qui intervient (GRC, OPP ou MTP) prend toutes les mesures nécessaires pour isoler les terroristes, sauvegarder les vies humaines, empêcher la destruction des biens et mettre fin à l'infraction.
- Si une force policière autre que la GRC intervient en premier lieu, elle doit immédiatement alerter la GRC sur les « circonstances et l'état de la situation ».

---

2. Connue seulement sous le nom d'« Entente de travail visant à faciliter l'application de la Loi sur les infractions en matière de sécurité à Ottawa ».

trop souvent fait montre en ce qui concerne la lutte anti-terroriste, et que cela ne retarde ou même ne compromette la participation des provinces. Le Comité incite le gouvernement à consulter les provinces sans tarder et à les intégrer au plan.

#### Observations et recommandations du Comité

##### Ententes en vertu du paragraphe 61(2)

Aux termes du paragraphe 61(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le solliciteur général peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil (c'est-à-dire le conseil des ministres fédéral), conclure des ententes avec le gouvernement d'une province sur les responsabilités de la GRC et celles des polices provinciales et municipales pour aider la GRC dans l'exécution des fonctions qui lui sont attribuées comme responsabilité première par la loi. Le premier rapport du Comité souligne que des ententes existent déjà avec toutes les provinces sauf l'Ontario et le Québec, mais qu'elles sont vagues et, à toutes fins utiles, font double emploi avec la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (article 57).

Depuis 1987, l'Ontario a signé une entente. Le Nouveau-Brunswick a aussi signé une entente, mais certaines questions n'ont pas encore été réglées. Le Québec ne l'a pas encore fait, mais des discussions sont actuellement en cours aux échelons supérieurs sur un projet d'accord. L'absence d'une entente visée au paragraphe 61(2) avec le Québec a probablement contribué à ce qui semble avoir été une rupture des communications entre la GRC et la Sûreté du Québec, au début du détournement d'autocar du 7 avril. Il appert aussi que certains éléments de l'entente conclue avec le Nouveau-Brunswick continuent de soulever des problèmes.

En outre, les ententes conclues n'ont subi aucune mise à jour depuis 1987. Bien que les dispositions de la loi visant la conclusion d'accords aient été respectées, le Comité doute que les ententes soient vraiment applicables et efficaces.

L'évaluation du Comité concernant les ententes visées au paragraphe 61(2) n'a pas vraiment été critiquée par les témoins qu'il a entendus et a même reçu l'appui du Groupe de travail Chériton. Plusieurs témoins ont cependant expliqué que le paragraphe 61(2) visait essentiellement à permettre la conclusion, entre la GRC et les polices provinciales et locales, d'ententes bilatérales qui importent davantage sur le plan pratique et opérationnel. Le Comité a accepté ces vues, du moins en partie, et a, par conséquent, porté son attention sur l'évaluation des ententes entre forces policières.

Le Groupe de travail avait clairement pour mandat d'examiner les améliorations à apporter aux rapports entre les polices fédérale, provinciales et municipales et aux relations intergouvernementales en matière de contre-terrorisme. Or, le plan actuel a été dressé à peu près sans consultation des provinces, ni contribution de leur part. Les auteurs du plan font valoir qu'il incombe d'abord au gouvernement fédéral de mettre de l'ordre dans sa propre demeure avant d'approcher les provinces, et les municipalités. Tout en reconnaissant un certain mérite à cet argument, et conscient des complexités des relations fédérales-provinciales, le Comité craint néanmoins que cette stratégie ne soit perçue par les provinces comme le prolongement de l'attitude paternaliste, dont le gouvernement fédéral a

Le Groupe de travail a établi un plan national de lutte contre le terrorisme, qui attend l'approbation du Cabinet. Le plan a été décrit au Comité comme un document général qui pourra périodiquement être mis à jour, de manière à l'adapter à l'expérience et à l'évolution des circonstances et des exigences. Le plan prévoit la participation à part entière des provinces à la lutte contre le terrorisme. On peut presumer que la souplesse du document vise surtout à faciliter les consultations, négociations et ententes avec les provinces.

Le Groupe de travail Cherton a relevé trois importantes lacunes dans la coordination et la collaboration intergouvernementales, à savoir l'absence d'un plan d'urgence national et de méthodes communes aux paliers national et provincial; l'absence de consultations et d'ententes fédérales-provinciales en matière de contre-terrorisme; l'absence de consultations des intervenants provinciaux et municipaux au sujet de l'efficacité du système de gestion des crises.

#### Le Groupe de travail Cherton

Les témoignages recueillis par le Comité montrent sans l'ombre d'un doute que les relations entre les divers corps policiers ont fait beaucoup de progrès depuis la publication du rapport du premier Comité, mais la tâche est encore loin d'être accomplie. La réaction de la police lors du détournement d'autocar du 7 avril a mis en évidence certaines déficiences persistantes. Le Comité a manifesté une certaine impatience en se demandant combien de temps encore il faudra attendre la solution du problème.

De fait, la police locale sera vraisemblablement la première appelée à intervenir. Il est par conséquent essentiel que les forces policières entretiennent entre elles de bons rapports de travail, qu'elles reçoivent une formation commune et participent à des exercices conjoints et qu'elles concluent des ententes réciproques clairement comprises, de manière à pouvoir intervenir ensemble en cas d'attentat terroriste.



## Ententes et collaboration entre les gouvernements

### Résumé

Dans son rapport, le premier Comité rappelle qu'il a été créé au moment où s'amorçait la collaboration fédérale-provinciale-municipale sur la planification de la lutte contre le terrorisme et la gestion des crises. Depuis lors, on a fait beaucoup de progrès, mais une partie des mesures mises en oeuvre pourrait se révéler stérile.

Le Comité craint que les accords prévus au paragraphe 61(2) de la loi, négociés entre la GRC et certaines autres forces policières, n'érodent la « responsabilité première » de la GRC et ne permettent de dire avec certitude « qui exerce l'autorité » pendant un incident. Le Comité se préoccupe aussi de ce que, cinq ans après l'adoption de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, aucun des accords de base prévus au paragraphe 61(2) n'ait encore été conclu avec le Québec.

Le Comité souligne en outre qu'il reste encore beaucoup à faire au chapitre de la formation et des exercices conjoints entre la GRC (en particulier le GSIS de la GRC) et les groupes tactiques d'intervention des polices provinciales et locales.

### Contexte

Comme il l'avait déjà indiqué, le premier Comité accordait une très grande importance au degré de coopération et de coordination entre les organismes fédéraux, provinciaux et municipaux en ce qui concerne la planification anti-terroriste et la gestion des crises. Le Comité insistait particulièrement sur les rapports entre la GRC et les polices provinciales et municipales.

Conformément à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (paragraphe 61(1)0, la GRC a pour « responsabilité première » d'intervenir lorsque sont commises des infractions visées par la loi. Même là, il est difficile d'imaginer un acte de terrorisme exigeant l'intervention de la seule GRC; les polices locales, provinciales même, peuvent aussi

1. Correspond à la section « Les accords et la coopération intergouvernementaux : la gestion des situations d'urgence », pp. 38 à 44 dans le rapport du premier Comité.



institutionnel - de leur refuser le droit de travailler jusqu'à ce qu'ils aient obtenu leur cote de sécurité.

Dans ces circonstances, le Comité ne peut qu'encourager le SCRS à accorder la priorité aux demandes de cote de sécurité visant le personnel des aéroports et à utiliser tous les moyens à sa disposition pour accélérer le traitement de ces demandes.

Le Comité s'inquiète aussi du fait que le système, selon toute apparence, est encore déficient, comme l'ont montré les tests du ministère des Transports. Il faut faire appel aux techniques de pointe qui ont fait leurs preuves, inspecter plus attentivement les passagers avant l'embarquement et accroître de façon générale les ressources nécessaires à la sécurité des aéroports qui relèvent du gouvernement fédéral. Le Comité prie le gouvernement d'accorder une attention particulière aux exigences relatives à la sécurité des aéroports lors de la cession d'installations aux secteurs municipal, provincial ou privé.

le rassemblement, la coordination et la diffusion des renseignements, ainsi que l'analyse des menaces, relèvent au sein du gouvernement fédéral de toute une gamme de ministères et d'organismes.

Le Comité se demande si ces renseignements en provenance du gouvernement fédéral ou d'ailleurs sont rassemblés, coordonnés, analysés et diffusés d'une manière rapide et efficace. Le Comité rappelle la recommandation formulée à ce sujet dans le rapport du premier Comité, c'est-à-dire élargir le Secrétariat de la sécurité et du renseignement du BCP afin d'y centraliser cette activité, et propose que l'on réexamine cette option.

#### Sécurité des transports et des liaisons aériennes

Le Comité est heureux de constater les progrès manifestes réalisés au ministère des Transports, en particulier pour ce qui est de la sécurité des aéroports, mais il estime qu'il reste beaucoup de travail à accomplir. Le rapport du premier Comité signalait que les détachements de la GRC assignés aux aéroports fédéraux relèvent de l'administrateur de l'aéroport. On croit cependant que l'établissement de rapports hiérarchiques et avec l'administrateur de l'aéroport et avec le quartier général de la GRC peut réellement porter à confusion. Maintenant, les détachements de la GRC signent avec l'administrateur de l'aéroport un contrat de travail qui précise les tâches à exécuter en matière de sécurité. Par ailleurs, le ministère des Transports doit aussi réaliser un certain nombre de simulations auxquelles participent la GRC, le personnel des aéroports et les polices locales.

Toutefois, l'attribution de cotes de sécurité au personnel des aéroports constitue toujours une source de préoccupations. Le rapport du premier Comité signalait qu'on préparait des règles d'attribution des cotes de sécurité au personnel des aéroports (gardes contractuels du secteur privé, proposés à l'entretien et autres). Ces personnes reçoivent maintenant leurs cotes de sécurité du SCRS, mais le traitement de chaque dossier prend environ 60 jours. Entre-temps, elles peuvent travailler dans les aéroports, mais doivent être toujours accompagnées d'une autre personne jusqu'à ce qu'elles aient obtenu une cote de sécurité. Vu le roulement élevé du personnel, un grand nombre d'employés restent cependant sans cotes de sécurité. Même si le système de l'escorte fonctionne, les aéroports demeurent vulnérables à ceux et celles qui pourraient profiter de leur emploi pour faire la reconnaissance des lieux ou s'infiltrer dans les zones interdites.

Le problème est quasiment insoluble puisqu'il s'agit pour une bonne part d'immigrants venus de pays incapables de répondre rapidement et précisément aux demandes de renseignements de sécurité du SCRS et puisqu'il est impossible - et peut-être

Le Groupe de travail Cheriton et les autres intervenants semblent avoir porté peu d'attention aux préoccupations exprimées par le premier Comité concernant le fait que

#### Collecte des renseignements et analyse des menaces

Le Comité reporte à la partie III du présent rapport ses commentaires sur la collaboration en matière de formation entre le GSIU et les forces policières provinciales et municipales.

moins répondre rapidement à ce genre de demande.

Le Comité signale une fois de plus qu'une règle de conduite devrait être établie et que le cadre juridique nécessaire devrait être mis en place à l'avance, afin que notre pays puisse au encore qu'aucune décision n'ait été prise ou qu'aucun pouvoir n'ait été accordé à cet égard. Le Comité s'inquiète contre des Canadiens ou des intérêts canadiens à l'étranger. Toutefois, le Comité s'inquiète demande qu'on l'aide à prendre les mesures qui s'imposent lors d'un attentat terroriste dans les eaux internationales ou en territoire étranger, lorsqu'un gouvernement étranger Des témoins ont indiqué qu'on avait examiné la question du recours au GSIU plus en plus à ses homologues étrangers comme une unité bien entraînée et très compétente.

Le Groupe spécial des interventions d'urgence de la GRC (GSIU) s'impose de

#### Le GSIU

Le Comité est heureux de constater l'amélioration manifeste des relations entre le SCRS et la GRC au cours des dernières années. Il est évident que les opérations et les exercices conjoints ont joué un rôle déterminant à cet égard. Toutefois, le Comité s'inquiète toujours que le SCRS n'ait pas entièrement accès aux banques de données du CIPC, mais on nous a confirmé que le SCRS devrait pouvoir consulter directement toutes les données du CIPC au plus tard en décembre 1989.

#### Le SCRS et la GRC

Après la publication du rapport du premier Comité, le SCRS a révisé ses méthodes de planification d'urgence. Un point d'intérêt particulier pour le Comité, c'est que le SCRS s'efforce apparemment davantage de mettre en oeuvre les ressources analytiques nécessaires, notamment par l'embauche de spécialistes de l'extérieur ou par leur détachement, afin de faciliter l'interprétation des événements internationaux significatifs pour la lutte contre le terrorisme au Canada. Il s'agissait de l'une des préoccupations exprimées dans le rapport du premier Comité.

terroriste. Le Comité persiste à croire que cette responsabilité devrait être assumée par le BCP. Une fois de plus, le Comité a noté que le BCP refuse d'assumer ce rôle pour les raisons énoncées dans le rapport du premier Comité. Cependant, en toute franchise, le BCP semble vouloir persister à confier cette responsabilité au ministre du Solliciteur général, parce que ce rôle sera ainsi assumé par un organisme indépendant du Premier ministre et du BCP, sans être trop éloigné de leur pouvoir. Le BCP adopte cette position parce qu'il ne veut pas encombrer le Premier ministre de la gestion permanente de ce système, mais en même temps lui donner la possibilité de la prendre en main lorsqu'il le souhaite. Cette façon de procéder permet d'éviter la question de savoir si le BCP est équipé ou suffisamment préparé pour agir lors d'une crise importante attribuable au terrorisme.

Étant donné cette situation, le Comité formule deux recommandations mutuellement exclusives.

D'une part, mettre sur pied au BCP un centre général de gestion de crises ayant le mandat et les pouvoirs voulus pour réagir à toutes sortes de crises - actes terroristes, catastrophes naturelles, voire même crises politiques majeures - sous la direction du Premier ministre et du Cabinet. La mise en place d'une infrastructure autour du centre de gestion et l'éventail des mesures que celui-ci serait amené à prendre lui confèreraient l'expérience et l'autorité voulues pour faire face au terrorisme, comme exemple de crise que son mandat appelle à régler.

Ou d'autre part, à tout le moins, accorder au Solliciteur général et à son ministère des pouvoirs bien définis, qui leur permettent de prendre ou d'imposer des décisions, dans le cadre général du Cabinet, pour faire face à des situations d'urgence attribuables à des actes terroristes.

De toute façon, le Comité recommande d'accorder au Solliciteur général des pouvoirs légaux bien définis, qui lui confèrent le rôle de ministre responsable du contre-terrorisme au sein du gouvernement fédéral.

## Le SCRS

Le SCRS a de toute évidence, fait des progrès dans la stabilisation de ses opérations et l'établissement de bonnes relations avec les services de renseignements de sécurité étrangers. Tout cela compte dans la lutte contre le terrorisme. Les ressources consacrées au contre-terrorisme sont restées inchangées, mais le nombre d'employés du SCRS affectés aux missions canadiennes à l'étranger a augmenté.



fournis, que l'on trouve un consensus et que les décisions prises soient communiquées aux responsables des opérations. Lorsqu'il y a consensus, tout va. Sinon, le Solliciteur général ne semble pas disposer des pouvoirs légaux ou statutaires pour prendre ou imposer une décision à presque tous les niveaux. Dans de tels cas, le Bureau du Conseil privé devient le véritable « ministère responsable » (au sens où l'entend le Comité), et se charge donc d'imposer une décision ou de soumettre la question à un niveau politique plus élevé, où la décision sera prise. En fait, le CNCS et le Plan national de lutte contre le terrorisme précisent que le processus décisionnel se déplace aux échelons supérieurs dans ces situations et en cas de crise, et que certaines mesures, comme le recours au GSIL de la GRC ne peuvent être prises sans l'intervention directe du Premier ministre.

Le Comité en conclut que cette situation est une conséquence naturelle du rôle relativement mineur du Solliciteur général et de son ministère et du fait que ceux-ci n'ont pas de pouvoirs légaux et d'obligations claires comme les ministères des Transports et des Affaires extérieures. Il va sans dire que les centres d'opérations des Transports et des Affaires extérieures sont plus développés et plus perfectionnés: ils ont acquis plus d'expérience pour faire face à toutes sortes de situations critiques que le CNCS du ministère du Solliciteur général.

Ceux qui tiennent au rôle joué par le Solliciteur général et son ministère prétendent qu'avec l'entraînement, les simulations et l'expérience acquise avec le temps, le système aura montré son efficacité, que les responsables seront plus convaincus de la valeur du plan et du rôle du Solliciteur général, et que ce plan et ce rôle seront acceptés et reconnus. Bien que le Comité admette la valeur de cette stratégie, il constate aussi que le roulement constant du personnel diminuera les chances de succès. À cet égard, le Comité a noté que presque tous les cadres supérieurs responsables des services de sécurité et de renseignements chez le Solliciteur général, au Bureau du Conseil privé, aux Affaires extérieures, à la GRS, au SCRS et à l'immigration ont changé depuis la présentation de son premier rapport en juillet 1987. Le Comité reconnaît que la mobilité constitue très souvent une caractéristique des titulaires de ces postes. À moins de poursuivre une carrière dans les renseignements de sécurité ou l'application de la loi, ces postes ne sont pas très attrayants pour les fonctionnaires, sauf pour des affectations à court terme. Le roulement du personnel continuera d'être la règle, d'où il importe que les ententes et conventions ne reposent pas uniquement - ou même en grande partie - sur des personnalités et des rapports humains.

Le Comité rappelle les inquiétudes formulées dans le rapport du premier Comité concernant la capacité du ministère du Solliciteur général de mettre en oeuvre de façon efficace les mesures prises pas le gouvernement lors d'une crise attribuable à un acte



Le principe du « ministère responsable »

Aucun organisme fédéral n'a reçu les pouvoirs nécessaires pour répondre seul à des attentats terroristes. Ces pouvoirs sont, de fait, partagés entre un certain nombre de ministères et agences, comme l'expliquait le rapport du premier Comité.

En raison de la répartition de ces pouvoirs et fonctions, un coordonnateur est nécessaire. Pour la planification de la lutte contre le terrorisme en général, ce coordonnateur est le ministre du Solliciteur général, c'est-à-dire le tout nouveau CNCS. Comme dans le rapport de 1987, le Comité accepte cette désignation et espère que la mise en oeuvre de la restructuration et des autres réformes proposées par le Groupe de travail Cherton aidera ce ministère à s'acquitter de son mandat d'une manière plus efficace.

En cas de crise, le ministre ou le ministère responsable devient le coordonnateur. Comme en 1987, le ministère des Affaires extérieures est responsable des mesures en cas d'attentats à l'étranger et visant des Canadiens ou des intérêts canadiens. Quant aux actes terroristes contre un transporteur canadien et survenant dans l'espace aérien ou dans les eaux du Canada ou d'un autre pays, le ministère des Transports est responsable. Enfin, dans le cas d'actes terroristes en sol canadien, la responsabilité incombe au ministère du Solliciteur général.

D'après le rapport du premier Comité en 1987, le principe du « ministère responsable » signifiait que ce ministère était non seulement responsable de la coordination, mais qu'il avait aussi le droit (en vertu de la *Loi des traités internationaux*, etc.) de prendre ou d'imposer une décision en l'absence d'un consensus. La seule approbation du Premier ministre pouvait peut-être se révéler nécessaire à certaines mesures; par ailleurs, il fallait reconnaître la possibilité - comme dans le cas de toute action gouvernementale - que d'autres décideurs fussent consultés ou que les décisions dussent être prises à un niveau supérieur en raison de l'aggravation de la situation. Les témoins entendus devant le Comité définissaient ou expliquaient ce principe d'une manière différente, mais les ministères des Affaires extérieures et des Transports semblaient le comprendre de la même façon que le Comité.

Le principe du ministère responsable semble avoir une toute autre application en regard au ministère du Solliciteur général en cas d'acte terroriste au pays. Ce ministère semble alors jouer davantage le rôle de « rassembleur », en s'assurant que les autorités concernées soient réunies, que les données et renseignements confidentiels requis soient

Trois solutions fondamentales ont été proposées. La première consiste à créer un organisme de coordination central au sein de la Direction de la police et de la sécurité du ministère du Solliciteur général. Cet organisme, baptisé le Centre national de coordination de la sécurité (CNCS), a été mis sur pied en mars 1989 et compte 14 employés à temps plein.<sup>2</sup> Son mandat consiste essentiellement à s'occuper de la gestion stratégique du programme national de lutte contre le terrorisme et à coordonner les réactions aux actes terroristes posés au Canada. Il comprend un centre des opérations avec du personnel de service pendant les heures normales de travail; en dehors de ces heures, on peut joindre un agent responsable qui pourra alerter ce centre en cas de menace ou d'acte terroriste à l'intérieur du Canada. (Le Comité a appris que 35 personnes au maximum pourraient travailler au CNCS en cas d'actes terroristes.) En pareilles occasions, le CNCS devient le Centre national de décisions, qui est chargé de coordonner et d'intégrer les exigences de la politique gouvernementale et des opérations policières. Le CNCS comprend aussi une division des opérations et des exercices qui permet de mettre continuellement à l'épreuve le système par des séances de formation et des simulations.

La seconde solution consiste à élaborer un plan central de réaction et de lutte contre le terrorisme. Le Plan national de lutte contre le terrorisme qui doit être bientôt étudié et approuvé par le Cabinet résulte de discussions et de négociations entre les principaux ministères et organismes fédéraux concernés. Après l'approbation du Cabinet, on consultera les provinces pour qu'elles participent à la mise en oeuvre du plan et pour entendre - comme le recommandait le premier Comité - le Système interministériel d'alerte au terrorisme (SIAT) du gouvernement fédéral aux organismes responsables de l'application de la loi à tous les paliers.

Enfin, on établira des cellules de renseignement mixtes, chacune avec des responsabilités particulières, pour chaque situation de crise afin d'appuyer sur place le chef des forces policières et les autorités du CNCS.

---

2. Au lieu des 13 que comptait le service précédent, la Sous-direction de la planification et de la coordination en matière de sécurité.

## L'appareil contre-terroriste du gouvernement fédéral

### Résumé

Sur le plan administratif, un certain nombre de réformes ont été mises en oeuvre afin de donner suite aux recommandations formulées dans le rapport du premier Comité. Le Comité est cependant d'avis qu'un problème structurel fondamental persiste: le ministère du Solliciteur général continue à agir comme «ministère responsable» des mesures anti-terroristes. Le Comité croit toujours que ce ministère n'a ni les ressources ni l'envergure, ou les pouvoirs voulus pour assumer pleinement cette responsabilité. Le Comité recommande qu'un centre général «de gestion des crises» soit créé au sein du Bureau du Conseil privé (BCP).

Il va de soi que les aéroports et les avions seront toujours des points vulnérables de notre système de défense contre les actes terroristes. Le Comité reconnaît qu'on a fait des progrès, mais approuve l'affectation en priorité de ressources supplémentaires afin de garantir la sécurité des aéroports.

### Contexte

#### Recommandations du Groupe de travail Cheriton

Dans son rapport au CISR, le Groupe de travail sur la lutte contre le terrorisme a signalé que la politique contre-terroriste du gouvernement fédéral et sa gestion des situations de crise comportait quatre lacunes principales. Le rapport du premier Comité avait relevé certaines de ces lacunes. Il manquait notamment une organisation efficace (en fait de ressources, d'emplacements et de mandat) pour coordonner l'élaboration d'un programme anti-terroriste et gérer celui-ci, pour mieux intégrer et coordonner la politique du gouvernement et les opérations policières, pour améliorer les services de renseignements en situations de crise et pour mettre le système à l'épreuve régulièrement par des séances de formation et des simulations.

Selon les services de renseignements de sécurité et les responsables de l'application de la loi, aucune de ces tendances ne s'est encore manifestée au Canada.

Même si le terrorisme international demeure dans un avenir prévisible la principale menace pour le Canada et les Canadiens, les responsables des services de renseignements et de l'application de la loi ont laissé entendre dans leurs témoignages qu'ils s'inquiètent d'un possible retour du terrorisme «intérieur».<sup>3</sup>

Le terrorisme intérieur a atteint son apogée au Canada à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, principalement en raison des agissements du FLQ au Québec. On a connu une autre vague de terrorisme intérieur de 1979 à 1983, celle-ci étant attribuable à divers groupes dont plusieurs appartenaient à la gauche. Toutefois, le terrorisme intérieur est nettement en déclin depuis 1983. Par contre, les questions linguistiques, les revendications autochtones, les droits des animaux et le «pouvoir blanc» sont de nature à susciter des attitudes radicales et des gestes terroristes.

Pour atténuer la menace du terrorisme international, nous devons améliorer nos relations avec les services de renseignements de sécurité et les responsables de l'application de la loi dans les pays étrangers et collaborer avec eux quant à la politique et aux procédures en matière d'immigration, ainsi qu'aux mesures de sécurité aux frontières ou aux autres points d'entrée, notamment aux aéroports. Pour sa part, le terrorisme intérieur fait davantage appel aux moyens dont dispose le SCRS en matière de collecte de renseignements et d'évaluation des menaces, et nécessite une collaboration avec les organismes responsables de l'application de la loi à l'intérieur du Canada.

Dans les deux parties qui suivent, on examinera dans quelle mesure l'appareil de lutte contre le terrorisme du gouvernement fédéral a été amélioré suite aux menaces constatées en 1987, aux changements observés dans les tactiques des divers groupes et au retour du terrorisme intérieur.

---

3. Le premier Comité entendait par terrorisme intérieur celui que motivent des questions ou des préoccupations concernant le Canada et qui vise ultimement les gouvernements de notre pays, en tout ou en partie.



2. Le premier Comité avait défini ce terrorisme comme étant motivé par des revendications qui sont liées à un autre pays, et qui visent ultimement la population et le gouvernement dudit pays.

Le Comité a été informé de l'existence de deux tendances inquiétantes du terrorisme international. La première concerne le terrorisme lié à la drogue, c'est-à-dire l'établissement de relations symbiotiques entre les terroristes et les principaux empires du trafic de la drogue. Pour les terroristes, ce type de relation constitue une façon de financer leurs achats d'armes et leurs opérations. Pour leur part, les caïds de la drogue en profitent pour se protéger. De plus, ces deux milieux présentent des méthodes logistiques et tactiques semblables. La seconde tendance est ce qu'on appelle le « terrorisme mercenaire ». Il s'agit en ce cas d'individus ou de groupes terroristes qui ont déjà servi une cause particulière et qui vendent maintenant leurs services à tout groupe intéressé. Ce problème avait d'ailleurs été mentionné dans le rapport du premier Comité.

#### Tendances nouvelles

Le groupe terroriste international le plus actif au Canada avait commis, avant 1987, des actes terroristes où des Canadiens ou des personnes résidant au Canada avaient trouvé la mort ou subi des blessures. Depuis cette année-là, ce groupe se sert davantage du Canada comme source de fonds pour se procurer des armes ou pour financer des actes terroristes ailleurs, comme refuge pour ses membres et parfois aussi comme base d'initiative terroriste. Cette situation peut laisser croire indûment aux Canadiens que le terrorisme n'est qu'une menace négligeable ici, vu la moindre probabilité d'attentats. En fait, le terrorisme est actif au Canada et nos responsabilités internationales nous obligent à une vigilance continue, même si le Canada ou les Canadiens ne sont pas touchés directement.

Le fait que les divers groupes ont changé quelque peu leurs tactiques et stratégies explique en partie la baisse du nombre des actes terroristes contre le Canada depuis la présentation du rapport du premier Comité.

#### Raffinements tactiques

Les analyses et témoignages indiquent que la tendance observée par le Comité en 1987 se maintient. Même si le nombre d'incidents est à la baisse dans l'ensemble, le terrorisme international <sup>2</sup> représente toujours la menace la plus importante pour le Canada. Les trois groupes mentionnés dans le rapport du premier Comité continuent à être les principaux responsables de ce type de terrorisme, le premier groupe représentant de loin la menace la plus sérieuse.



1986); une attaque contre l'ambassade turque d'Ottawa par des nationalistes arméniens qui a provoqué la mort d'un garde (1986); une prise d'otages au Haut-commissariat des Bahamas à Ottawa (1986); une alerte à la bombe dans le métro de Toronto, et enfin le sabotage du vol 182 de la société Air India, qui a causé la mort de 329 personnes.

Depuis 1987 et bien que le Canada ait été le lieu de quatre événements internationaux qui auraient pu attirer l'attention des terroristes, le nombre d'actes terroristes au Canada ou contre des Canadiens est à la baisse. Toutefois, quelques incidents montrent que nous ne pouvons plus conserver notre optimisme à ce sujet. Ainsi, le rédacteur en chef du *Indo-Canadian Times* de Surrey, en Colombie-Britannique, a été abattu par un extrémiste sikh en août 1988. Lors du prononcé de la sentence, le juge a qualifié l'incident de «geste politique». Deux Canadiens étaient aussi du vol 103 de la Pan Am qui a explosé au-dessus de Lockerbie, en Ecosse. Ils constituaient bien sûr d'innocentes victimes d'un attentat qui avait apparemment pour cible les Etats-Unis. Le détournement d'un autocar survenu le 7 avril dernier est aussi un acte patent de terrorisme, mais auquel la police a vite mis fin. À part cela, on relève de nombreuses provocations (graffiti, actes de vandalisme, bombes incendiaires, etc.) qui se situent à la limite de la dissidence, de la criminalité banale et du terrorisme. Ces gestes ont été attribués à des éléments extrémistes de groupes préoccupés par la question linguistique au Québec, les droits des animaux ou encore la «suprématie blanche».

La diminution évidente des actes de terrorisme au Canada peut être aussi attribuable à un certain nombre de facteurs, notamment à l'efficacité des services de sécurité, de renseignements et de police au Canada et à l'étranger. Par ailleurs, la protection est meilleure à l'échelle internationale, particulièrement dans les pays industrialisés; d'une part, le terrorisme continue à frapper surtout l'Europe de l'Ouest, parce qu'il y est relativement facile de passer d'un pays à l'autre; d'autre part, il semble dans l'ensemble se déplacer vers les pays sous-développés qui ne disposent par des ressources requises pour mettre en place des systèmes de sécurité plus perfectionnés; enfin, il faut mentionner les raffinements tactiques de certains groupes qui demeurent actifs au Canada.

Le premier Comité avait été surpris de découvrir lors de ses audiences qu'aucun ministère ou organisme du gouvernement fédéral ne tenait à jour un inventaire exact des actes terroristes, afin d'analyser les tendances dans ce domaine ou d'aider autrement les responsables de la lutte contre le terrorisme. Depuis, le ministère du Solliciteur général a entrepris la compilation d'un tel inventaire à partir de sources publiques. Les résultats ont été présentés au Comité et sont reproduits en partie à l'Annexe A du présent rapport.

## Nature et ampleur de la menace terroriste au Canada<sup>1</sup>

### Résumé

Le nombre d'incidents terroristes survenus au Canada ou visant des Canadiens a baissé depuis que le premier Comité a présenté son rapport. Ce phénomène est attribuable à certains facteurs, notamment à une modification de stratégies du principal groupe international responsable des menées terroristes au Canada. Ce groupe tend à délaisser le terrorisme en sol canadien pour chercher de préférence à recueillir des fonds destinés à des achats d'armes et à des opérations à l'étranger. L'amélioration des services de renseignements de sécurité et une meilleure application de la loi semblent aussi constituer des facteurs importants de cette baisse, même s'il demeure difficile d'établir un lien de cause à effet. Comme l'un des représentants du SCRS l'a déclaré devant le Comité, s'«il est toujours facile de savoir quand on a échoué, il est plus difficile de montrer qu'on a obtenu de bons résultats, parce que rien ne se passe».

La principale menace terroriste pour le Canada est toujours d'origine internationale, mais le Comité redoute que le terrorisme intérieur ne soit lui aussi en hausse. Le «narco-terrorism» et le «terrorisme mercenaire», qui se rencontrent de plus en plus à l'échelle internationale, n'ont pas encore fait sentir leur présence de façon marquée au Canada.

### Contexte

Dans les années qui ont précédé immédiatement la présentation du rapport du premier Comité, une série d'incidents survenus au Canada ou visant des Canadiens ont semblé indiquer que notre pays n'était plus comme avant à l'abri du terrorisme. Ces incidents comprenaient deux attaques de diplomates turcs en poste à Ottawa par des groupes nationalistes arméniens, l'une causant la mort et l'autre une paralysie à long terme (1986); la tentative d'assassinat d'un ministre du Pendjab par des extrémistes sikhs (île Vancouver,

1. Correspond à l'INTRODUCTION, pp. 1 à 17 du rapport du premier Comité.

Mandat

« . . . un groupe de travail sur la lutte contre le terrorisme est établi pour organiser et mettre sur pied une procédure fédérale de planification intégrée des opérations d'urgence de lutte contre le terrorisme et de gestion des crises. Le groupe doit s'acquitter de sa tâche dans le respect des politiques gouvernementales établies en matière de lutte contre le terrorisme et des champs de compétence ministérielle dans ce domaine.

Plus particulièrement, le groupe de travail devra:

- établir les politiques, plans et procédures interministériels nécessaires pour doter le gouvernement des moyens dont il a besoin pour contrer d'une façon coordonnée et efficace les menaces terroristes contre le Canada et les intérêts canadiens et pour réagir avec efficacité et efficience aux attentats terroristes;

- déterminer les moyens et ressources nécessaires pour mettre les compétences de ce service à l'épreuve et les maintenir;

- procéder aux améliorations qui s'imposent dans les corps policiers fédéraux, provinciaux et municipaux et dans les relations entre les gouvernements et entre les organismes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme;

- indiquer les travaux de recherche et de développement qui s'imposent dans le domaine de la lutte contre le terrorisme; et

- déterminer les politiques à élaborer ou les mesures à prendre dans chaque ministère, dans des domaines qui ont des répercussions sur l'ensemble du gouvernement.

Pour s'acquitter de ses fonctions, le groupe doit diviser son travail en deux phases; la planification des services de lutte contre le terrorisme devrait être terminée à la fin de janvier 1989. Le plan doit être sur pied à la fin de 1988.»

discussions aboutiront éventuellement à l'intégration des provinces au plan, en vue de son application.

De façon générale, le Comité est assez satisfait du rapport du Groupe de travail Chériton. Mais il se demande pourquoi on a jugé nécessaire de faire pendant 18 mois une autre étude qui n'a servi, tout compte fait, qu'à confirmer ses observations et conclusions, et surtout pourquoi le Cabinet doit encore examiner et approuver le plan. Le premier Comité déplorait le manque de prévoyance politique que trahissaient les principes directeurs et les moyens d'intervention du gouvernement fédéral dans la lutte contre le terrorisme. Le manque manifeste de participation directe des milieux politiques aux travaux du Groupe de travail Chériton et le fait qu'on attende encore l'approbation du Cabinet montrent bien que les ministres et leurs principaux conseillers politiques hésitent toujours devant cette dimension importante du gouvernement. Tant qu'il en sera ainsi, la politique et l'action anti-terroristes n'auront pas l'attention prioritaire qu'elles méritent.

Le Comité a aussi des réserves à l'égard de plusieurs recommandations du Groupe de travail. Nous y reviendrons dans le rapport qui suit.

Dans son rapport de 1987, le Comité a examiné la politique et les procédures d'immigration du Canada dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Depuis, le gouvernement a proposé des modifications à la *Loi sur l'immigration* (projets de loi C-55 et C-84) qui ont été adoptées par le Parlement et qui devraient contribuer à combler de nombreuses lacunes décelées par le Comité sénatorial. Compte tenu du long débat auquel l'examen parlementaire des deux mesures a déjà donné lieu, et comme il est trop tôt pour juger de leurs conséquences pratiques, le Comité n'est pas revenu sur la question de la politique et des procédures d'immigration.

Le rapport qui suit énonce les conclusions du Comité sur les changements et les progrès intervenus dans les autres domaines explorés en 1986-1987, y compris la réponse du gouvernement au rapport du premier Comité. Il débute toutefois par une introduction sur la portée et la nature de la menace terroriste au Canada, dégageant les tendances ou les faits nouveaux constatés depuis deux ans, soit depuis les dernières audiences du premier Comité. Dans son rapport de juillet 1987, le Comité s'était donné la peine de décrire de façon assez détaillée le contexte et la nature des questions qu'il examinait. Le présent rapport ne reprend pas ces descriptions, mais indique à la première page de chaque partie la page du rapport du premier Comité où figurent les renseignements pertinents.



En décembre 1987, le major général G.E. Chertion (retraité) a été nommé à la tête du groupe, qui s'est mis au travail en janvier 1988. En avril 1988, il a soumis un rapport provisoire au Comité interministériel de la sécurité et des renseignements (CISR), qui lui a ordonné de poursuivre son travail et de rédiger une ébauche de « Plan national de lutte contre le terrorisme ». En janvier 1989, le CISR approuvait le plan, qui connaît déjà une application administrative en attendant l'approbation du Cabinet, prévue pour cet été. Une fois analysé, le plan sera le point de départ de discussion avec les gouvernements provinciaux, lesquelles

Le 15 septembre 1987, à l'initiative du Bureau du Conseil privé, on instituait un groupe de travail sur la lutte au terrorisme. Ce groupe a été placé sous l'égide du Bureau du Conseil privé et du ministre du Solliciteur général; il avait pour tâche d'appliquer les recommandations du Comité en ce qui touche les mécanismes des affaires gouvernementales, ainsi que la coordination et la coopération au sein des services fédéraux concernés et entre les autorités fédérales, provinciales et municipales compétentes. Le texte intégral de son mandat se trouve à la note 1. Le groupe était formé de représentants des ministères et organismes qui jouent un rôle de premier plan dans la lutte contre le terrorisme et la gestion des crises, à savoir le Bureau du Conseil privé, les ministères de la Défense nationale, des Transports, du Solliciteur général et des Affaires extérieures, le Service canadien du renseignement de sécurité, la GRC et le Centre de la sécurité des télécommunications.

Il ne fait aucun doute, dans l'esprit des membres du Comité, que le gouvernement a pris en sérieuse considération le rapport du premier Comité et qu'il a bien répondu à certaines de ses observations et recommandations.

### Réponse du gouvernement au rapport du premier Comité

Le Comité n'a pas examiné en détail l'incident du 7 avril. Le Solliciteur général a ordonné au Commissaire de la GRC d'enquêter de concert avec la Sûreté du Québec et les autres corps policiers concernés. Le Comité a jugé inutile de faire sa propre enquête, mais il a hâte de savoir ce qui ressortira de celle du Commissaire.

Pour cette raison, le Sénat adoptait, le 9 mai 1989, une motion proposant qu'un autre comité, du même nom que le premier, soit constitué pour examiner les suites données aux recommandations de son prédécesseur et les progrès réalisés au cours des deux dernières années. Le 12 juin suivant, après un certain travail préliminaire de recherches et d'analyse, le Comité tenait sa première audience.



## Préambule

### Le premier Comité sénatorial spécial

Le premier Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique a été établi en octobre 1986. Après des recherches, des analyses et des audiences qui se prolongèrent jusqu'en mai 1987, il déposait son rapport au mois de juillet suivant.

En substance, le Comité concluait que le gouvernement fédéral n'était pas aussi bien préparé qu'il le pourrait ou le devrait pour faire face à des menaces et des attentats terroristes sur le sol canadien ou contre des Canadiens ou des intérêts canadiens à l'étranger. Il voyait des lacunes dans l'organisation et la coordination des ministères et organismes gouvernementaux appelés à lutter contre le terrorisme et à gérer des situations de crise; entre les divers pouvoirs publics et plus particulièrement entre la GRC, d'une part, et les corps policiers municipaux et provinciaux, d'autre part. Il jugeait enfin déficientes les procédures et politiques fédérales en matière d'immigration. Le Comité a aussi examiné le rôle des médias - surtout la presse électronique - dans sa relation des attentats terroristes, et conclu à la nécessité d'améliorer les rapports de la police avec la presse et d'établir des lignes de conduite pour réduire les possibilités que les journalistes ne compromettent le succès des interventions policières, au risque de mettre des vies humaines en danger.

Le 7 avril 1989, un autocar parti de Montréal avec 11 voyageurs est détourné vers la Colline du Parlement, à Ottawa. L'affaire se dénoua rapidement et sans effusion de sang, mais la façon de procéder des policiers avant l'arrivée de l'autocar montre que certaines faiblesses et lacunes observées par le Comité deux ans plus tôt sont encore là et qu'il reste beaucoup à faire pour les corriger. Sans vouloir amoindrir le succès de la GRC, le Comité estime que l'heureux dénouement est en partie attribuable à la chance. Ce jour-là justement, les policiers et agents de sécurité étaient beaucoup plus nombreux que l'habitude sur la Colline du Parlement, à cause de la visite officielle du Président du Costa Rica. Il est donc légitime de se demander si la GRC aurait isolé le terroriste aussi rapidement dans des circonstances normales.



## Avant-propos

Après le détournement d'autocar qui s'est terminé sur la colline du Parlement le 7 avril 1989, plusieurs sénateurs qui avaient fait partie du premier Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique se sont demandés si le gouvernement fédéral était mieux préparé pour faire face à un attentat terroriste qu'en juillet 1987, lorsque le Comité a déposé son rapport. Nous nous demandons plus particulièrement dans quelle mesure le gouvernement avait étudié le rapport du Comité et y avait répondu. Le Sénat a donc créé un nouveau Comité qui regroupait de nombreux membres du premier Comité.

Comme son prédécesseur, notre Comité a surtout siégé à huis clos pour des raisons de sécurité et afin que le gouvernement et les autorités chargées de l'application de la loi s'expriment aussi ouvertement et franchement que possible. Seules les séances portant sur le rôle des médias ont été publiques.

Je remercie cordialement tous les membres du Comité qui, encore une fois, se sont imposés des séances souvent très longues sur des questions complexes.

Le Comité veut exprimer sa reconnaissance à son greffier, Line Gravel, et à Don Gracey, Marc Kealey, Pina Shore, Grace Tam et Nancy Coldham, de la firme C.G. Management and Communications Inc., de Toronto, qui ont mené les recherches et les analyses préliminaires, organisé nos séances et produit notre rapport.

Enfin, le Comité remercie les hauts fonctionnaires, les autorités chargées de l'application de la loi et d'autres témoins qui ont comparu, plus d'une fois en certains cas, y sacrifiant leurs loisirs.

Le président,

W. M. Kelly

Bruxelles, juin 1989.

PARTIE IV: Rôle des médias .....	29
Résumé .....	29
Contexte .....	29
Observations et recommandations du Comité .....	31
L'aspect affaires publiques .....	32
Directives concernant les médias .....	33
Relations entre la police et les médias .....	34
Conclusion .....	35
ANNEXE A: Ampleur et nature de la menace terroriste contre le Canada et les Canadiens dans une perspective historique .....	37
ANNEXE B: Liste des témoins .....	45

# TABLE DES MATIÈRES

1	AVANT-PROPOS
3	PRÉAMBULE
3	Le premier Comité sénatorial spécial
4	Réponse du gouvernement au rapport du premier Comité
6	Note - Groupe de travail sur la lutte contre le terrorisme
7	PARTIE I: Nature et ampleur de la menace terroriste au Canada
7	Résumé
7	Contexte
9	Raffinements tactiques
9	Tendances nouvelles
11	PARTIE II: L'appareil contre-terroriste du gouvernement fédéral
11	Résumé
11	Contexte
11	Recommandations du Groupe de travail Cherton
13	Observations et recommandations du Comité
13	Le principe de « ministère responsable »
15	Le SCRS
16	Le SCRS et la GRC
16	Le GSIU
16	Collecte des renseignements et analyse des menaces
17	Sécurité des transports et des liaisons aériennes
19	PARTIE III: Ententes et collaboration entre les gouvernements
19	Résumé
19	Contexte
20	Le Groupe de travail Cherton
21	Observations et recommandations du Comité
21	Ententes en vertu du paragraphe 61(2)
22	Ententes entre les forces de police
25	Formation commune et exercices conjoints des forces policières
26	Coordination entre le Service canadien du renseignement de
26	sécurité et les procureurs de la couronne
26	Le SCRS et les polices locales





Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du 9 mai 1989:

« L'honorable sénateur Kelly propose, appuyé par l'honorable sénateur Kenny:

Qu'un comité spécial du Sénat soit institué pour examiner les recommandations formulées dans le rapport du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique, intitulé: «Terrorisme», déposé au Sénat le 10 août 1987;

Que, nonobstant l'article 66 (1)b) du Règlement, le comité spécial soit formé des honorables sénateurs Bosa, Corbin, Fairbairn, Flynn, Hays, Kelly, Kenny, MacDonald (Haiti), MacEachen (ou Frith) et Murray (ou Doody) et que trois membres constituent un quorum;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et pièces, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos; et

Que le comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 30 juin 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée».

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart



Composition du Comité

L'honorable William M. KELLY, *président*  
L'honorable Daniel HAYS, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

BOSA, Peter	
CORBIN, Eymard	
FLYNN, Jacques	
KENNY, Colin	
MACDONALD, Finlay	
* MACEACHEN, Allan J. (ou Frith)	
* MURRAY, Lowell (ou Doody)	

\* Membres d'office

Note: Les honorables sénateurs Gigantès et Fairbairn ont aussi participé, à divers moments, aux travaux du comité.

*Le greffier du Comité*

Line Gravel





## RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique a l'honneur de présenter son

### DEUXIÈME ET DERNIER RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 9 mai 1989, votre comité a étudié le rapport du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique, intitulé: «Terrorisme», déposé au Sénat le 10 août 1987, et soumis son rapport final.

ISBN 0-662-56830-3

N° de cat. YC 2-342/3-01

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

# TERRORISME

## Rapport du deuxième Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique

*Président*  
L'honorable William M. Kelly

*Vice-président*  
L'honorable Daniel P. Hays

JUN 1989





**Terrorisme**  
**Rapport du**  
**deuxième**  
**Comité spécial du Sénat**  
**sur le terrorisme**  
**et la sécurité publique**

